

Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum

december 2008

Rekenkamer Amsterdam-Centrum

R a



Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum

december 2008

Voorwoord

Een kwalitatief goede openbare ruimte, zonder bijvoorbeeld wegverzakkingen en schade aan walkanten, draagt bij aan een goed gebruik ervan en aan een gevoel van veiligheid en tevredenheid bij burgers. Bovendien is een kwalitatief goede openbare ruimte belangrijk voor de uitstraling van de Amsterdamse binnenstad en gunstig voor de economische ontwikkeling van het stadsdeel. Het stadsdeel als beheerder van wegen, bruggen, kades en plantsoenen is er verantwoordelijk voor om achterstand in het onderhoud te voorkomen door reparatie of vernieuwing.

In stadsdeel Centrum is sprake van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. In het jaarverslag 2007 en de begroting 2008 zegt het stadsdeel dat €30 miljoen nodig is om het achterstallig onderhoud weg te werken. De rekenkamer heeft onderzocht of het stadsdeel Centrum greep heeft op deze achterstand. De rekenkamer is in het onderzoek nagegaan of de omvang van het achterstallig onderhoud juist is bepaald en of de door het dagelijks bestuur gekozen werkwijze effectief is om de achterstand in te lopen.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van stadsdeel Centrum. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit: mevr. drs. W. Hauwert en dhr. drs. J. van Leuken (projectleider). Verder hebben wij gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de heer ir. M. Hommel. Hij is verbonden aan Plan Terra BV adviesbureau voor stedelijke ontwikkeling en beheer. Wij zijn hem zeer erkentelijk voor zijn bijdrage aan het onderzoek.

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam-Centrum

R a

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding onderzoek	19
1.2 Onderzoeksvragen en normenkader	21
1.3 Leeswijzer rapport	22
2 Verkenning openbare ruimte stadsdeel Centrum	23
2.1 Kwaliteit openbare ruimte	23
2.2 Indeling beheer en onderhoud openbare ruimte	24
2.3 Beleid kwaliteit openbare ruimte	26
2.4 Organisatie	30
2.5 Financiering openbare ruimte	31
3 Onderhoudsachterstand wegen	33
3.1 Definitie onderhoudsachterstand wegen	33
3.2 Bepaling onderhoudsachterstand: de theorie	34
3.3 Bepaling onderhoudsachterstand: de praktijk Dienst Binnenstad	38
3.4 Bepaling onderhoudsachterstand: de praktijk stadsdeel Centrum	40
3.5 Conclusies bepaling onderhoudsachterstand	53
3.6 Informatievoorziening van dagelijks bestuur aan deelraad	54
4 Inlopen achterstanden openbare ruimte	61
4.1 Onderhoudsstrategie	61
4.2 Beschikbaarheid financiële middelen	63
4.3 Realisatie geplande investeringen	65
4.4 Prioritering projecten	68
4.5 Kosten projecten	71
4.6 Uitbreiding areaal	75
5 Conclusies en aanbevelingen	77
5.1 Inleiding	77
5.2 Omvang en onderbouwing achterstallig onderhoud	78
5.3 Effectiviteit gekozen werkwijze	80
5.4 Aanbevelingen	83
6 Bestuurlijke reactie	85

Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde personen	87
Bijlage 2	Uitleg maatlatten en beleidsthema's Rationeel Wegbeheer CROW	89

Samenvatting

Beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke taak van de overheid. Om de kwaliteit van de openbare ruimte op het gewenste niveau te behouden moeten werkzaamheden worden verricht zoals het schoonhouden van straten, het uitvoeren van kleine reparaties aan het wegdek, grootschaliger onderhoud om verzakking van straten ongedaan te maken en volledige herinrichting van wegen door middel van herprofilering. De stadsdelen zijn in Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

In stadsdeel Centrum is sprake van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. In de begroting 2008 en het jaarverslag 2007 van het stadsdeel wordt een benodigde investering voor het wegwerken van achterstallig onderhoud van wegen van €30 miljoen genoemd. Dit bedrag is nodig om de gehele openbare ruimte op het niveau 'basis' te brengen, het zogenaamde basisscenario.

Het stadsdeel heeft in het *Meetbaar Programakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2006-2010 (Maatpak)* de doelstelling opgenomen dat binnen tien jaar de openbare ruimte goed onderhouden is. Dit houdt in dat de gehele openbare ruimte op minimaal basisniveau gebracht is. Wat 'basisniveau' is, is gedefinieerd in het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2002. Terwijl het doel is voor 2016 de gehele openbare ruimte op orde te hebben, is het doel voor 2010 70% van het totale areaal openbare ruimte op het basisniveau te brengen.

De portefeuillehouder Openbare Ruimte en Verkeer heeft op 8 november 2007 een brief aan de stadsdeelraad gestuurd waarin hij meldt dat de doelstelling van het Maatpak voor de openbare ruimte niet kan worden gerealiseerd. Als redenen noemt hij onder meer dat delen van de stad sneller slijten dan was voorzien en dat een structureel tekort aan middelen bestaat. Om het gehele areaal openbare ruimte op het vereiste basisniveau te krijgen dient het jaarlijkse budget voor openbare ruimte met €4 miljoen per jaar verhoogd te worden om de gewenste inhaalslag voor 2016 mogelijk te maken. Hiervoor is volgens de portefeuillehouder geen dekking in de stadsdeelbegroting.

In dit licht heeft de rekenkamer de volgende probleemstelling geformuleerd voor dit onderzoek:

In hoeverre beheerst het stadsdeel Centrum de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

Bovenstaande probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de omvang van de onderhoudsachterstand in 2008?
2. Heeft het dagelijks bestuur inzicht in de oorzaken van het ontstaan van de onderhoudsachterstand?
3. Was de door het dagelijks bestuur gekozen wijze van het inlopen van de achterstanden in de openbare ruimte effectief in het verleden, en is die effectief in heden en toekomst?

Het stadsdeel Centrum onderscheidt als onderdelen van de openbare ruimte: wegen, waterbouw, groen en objecten. Ons onderzoek heeft zich in hoofdzaak op het onderdeel wegen gericht, omdat de omvang van het achterstallig onderhoud voor dit deel van de openbare ruimte door het stadsdeel in 2006 is gekwantificeerd.

Hieronder gaan we eerst in op de vraag wat onder beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt verstaan en wat achterstallig onderhoud is. Daarna komt de omvang van het achterstallig onderhoud in stadsdeel Centrum aan de orde en de onderbouwing daarvan. Tenslotte behandelen we de effectiviteit van de werkwijze, die het dagelijks bestuur heeft gekozen om het achterstallig onderhoud in te lopen.

Beheer openbare ruimte

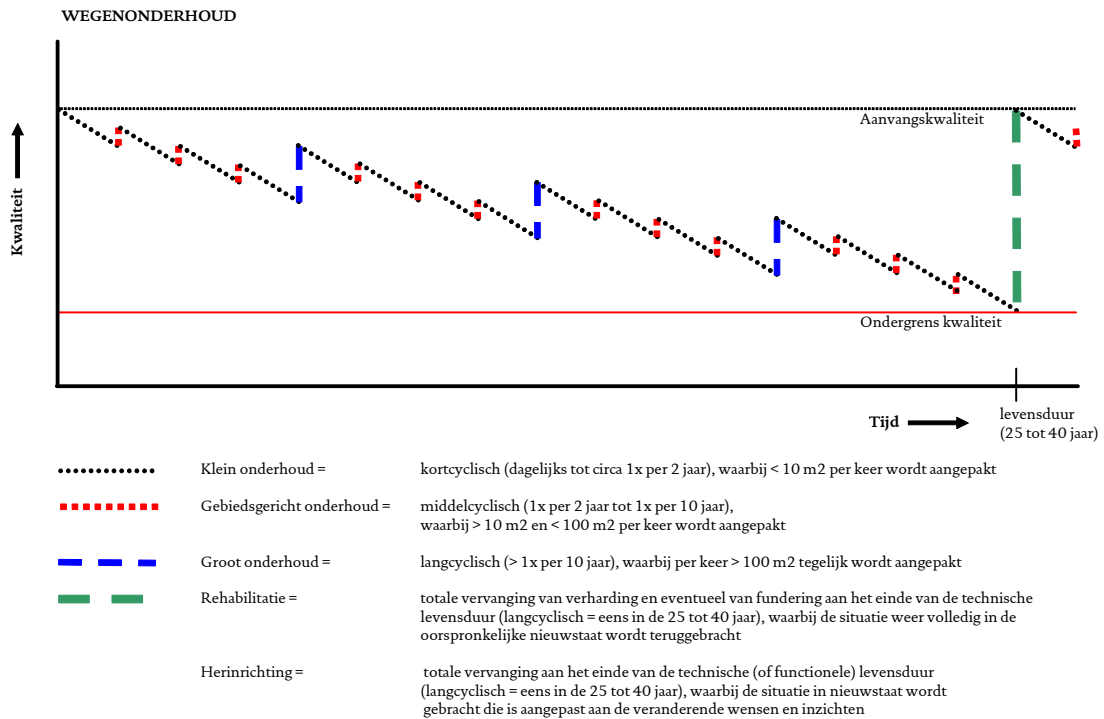
Het beheer van de openbare ruimte is het systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die erop gericht zijn de openbare ruimte zijn functie te laten vervullen. Het stadsdeel Centrum maakt daarbij onderscheid in de volgende soorten van werkzaamheden aan wegen:

- *Herinrichting*: het geheel nieuw inrichten van een straat, brug of walkant. Hierbij verandert als regel de bestaande situatie (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Rehabilitatie*: totale vervanging aan het einde van de technische levensduur, waarbij de situatie weer volledig in de oorspronkelijke nieuwstaat wordt teruggebracht (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Groot onderhoud*: opknappen, repareren en rechtekken van grote, slechte stukken (bijvoorbeeld een groot deel van een straat), die om technische redenen nog (lang) niet aan herinrichting toe zijn, zonder dat het profiel of de inrichting wordt veranderd (lang cyclisch; eens in 10-25 jaar; oppervlakte meer dan 100 m²).
- *Gebiedsgericht onderhoud*: repareren van kleine maar hinderlijke zaken van verval, waar de burger last van heeft, en die bij uitblijven van reparatie, aanleiding geven tot verdergaande en versnelde achterstand (middel cyclisch; eens in 2-10 jaar; oppervlakte 10-100 m²).
- *Klein onderhoud*: kort cyclisch onderhoud van kleinere oppervlakten (dagelijks tot eens per 2 jaar).

Door het stadsdeel worden herinrichting en rehabilitatie samen ook wel vernieuwing genoemd.

De figuur hieronder geeft de gevolgen van de verschillende werkzaamheden op de kwaliteit van wegen weer.

Figuur 2.2 Onderscheiden soorten vernieuwing en onderhoud van wegen



Beleid kwaliteit openbare ruimte

Bij het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte onderscheidt het stadsdeel Centrum vier onderhoudsniveaus: ‘laagwaardig’, ‘basis’, ‘extra’ en ‘exclusief’. Als basisniveau wordt in het *Handboek beheer en onderhoud* uit 2002 het kwaliteitsniveau gezien dat een aanvaardbaar onderhoudsniveau aangeeft en dat doorgaans boven het technisch minimumniveau ligt.

Het stadsdeel koos er voor om de door de centrale stad ingezette weg voort te zetten van het zogenaamde kwaliteitsscenario ‘haalbaar’. Dit betekent dat de voetpaden en rijwegen in de aangewezen verblijfs-, verkeers- en combinatiegebieden op het onderhoudsniveau ‘extra’ moeten worden gehouden. Voor de overige gebieden geldt het niveau ‘basis’.

Achterstallig onderhoud

Bij de bepaling van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte sluit de rekenkamer aan bij de definitie, die ook door het stadsdeel Centrum het meest is gehanteerd. Onder achterstallig onderhoud verstaan we de totale kosten van het wegwerken van de achterstand op enig moment in één gerichte actie.

BEVINDINGEN Vraag 1: Omvang onderhoudsachterstand Onvolledige berekening omvang achterstallig onderhoud

De rekenkamer acht het door het dagelijks bestuur in 2006 berekende bedrag aan achterstallig onderhoud van wegen van €30 miljoen op grond van een in 2005 gehouden inspectie en uitgaande van het kwaliteitsscenario 'basis' (een gewenst kwaliteitsniveau basis voor het gehele stadsdeel)¹ niet voldoende onderbouwd:

- Om het achterstallig onderhoud te berekenen heeft het stadsdeel gebruik gemaakt van de landelijke methodiek van het kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte CROW en een eigen methodiek. Bij de vertaling van de technische criteria, die behoren bij de onderscheiden kwaliteitsniveaus, van de eigen methodiek naar die van de CROW, heeft het stadsdeel deze criteria naar te hoge CROW-niveaus omgezet. Hierdoor wordt de grens, waarbij sprake is van achterstallig onderhoud eerder bereikt en moeten eerder maatregelen worden genomen. Daardoor is de omvang van het achterstallig onderhoud te hoog ingeschat.
- Het stadsdeel heeft gebruik gemaakt van globale, niet volledig onderbouwde prijzen voor diverse uit te voeren maatregelen aan wegen.

De rekenkamer schat in dat indien het beoogde kwaliteitsniveau 'extra' voor een deel en het niveau 'basis' voor de rest van het stadsdeel wel conform de CROW-methodiek 'extra', respectievelijk 'basis' was vastgesteld, de omvang van het achterstallig onderhoud op maximaal €17 miljoen zou zijn uitgekomen.

In 2007 en 2008 hebben twee bureaus in opdracht van het stadsdeel nieuwe (concept) berekeningen gemaakt van het achterstallig onderhoud aan wegen op grond van een inspectie in 2007. De door deze bureaus berekende bedragen aan onderhoudsachterstand komen uit op respectievelijk €13,6 miljoen en €8,2 miljoen. Dit is lager dan het door het stadsdeel opgegeven bedrag van €30 miljoen. Dit is zeker opmerkelijk omdat de bureaus ook nog uitgaan van het kwaliteitsscenario 'haalbaar', dat hoger ligt dan het scenario 'basis'.

Mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de berekeningen van de achterstand van de twee bureaus (€13,6 miljoen versus €8,2 miljoen) zijn verschillen in de gehanteerde kostprijzen, aantallen vierkante meters areaal (inclusief of exclusief het areaal van de trambanen en het Hoofdnet Auto) en de wijze waarop omgegaan is met de zogenaamde richtlijnen voor schade: de grens waar men technisch niet onder mag raken.

Het stadsdeel heeft benadrukt dat de beide rapporten concepten zijn. Het stadsdeel maakt vooral kanttekeningen bij de in de rapporten gehanteerde kostprijzen, die naar de opvatting van het stadsdeel te laag zijn.

¹ Bij deze berekening gaat het stadsdeel dus niet uit van het scenario 'haalbaar' waar het eerder voor heeft gekozen.

Beheersysteem onvoldoende geschikt voor budgetteren en plannen van onderhoud

De rekenkamer komt tot de conclusie dat het beheersysteem van het stadsdeel onvoldoende geschikt is om onderhoudsachterstanden juist en volledig te berekenen en dat het stadsdeel hiermee niet volledig kan budgetteren en plannen.

Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Het stadsdeel heeft geen volledig inzicht in de (kosten)kengetallen voor onderhoudskwaliteit. De kostenkengetallen en afschrijvingstermijnen, die het stadsdeel hanteert, zijn tot stand gekomen op grond van ervarings-deskundigheid van eigen personeel, gecombineerd met kentallen van elders en de onderlinge discussie erover. Beter zou zijn per ingreep prijzen te bepalen, die gebaseerd zijn op werkelijk gemaakte kostprijzen in projecten.
- De veranderingen in de verhardingen, die het gevolg zijn van onderhoud en herinrichting, zijn niet geheel geactualiseerd in het beheersysteem. Hierdoor is het daadwerkelijke achterstallig onderhoud minder dan uit het beheersysteem blijkt.
- De zogenaamde maatregeltoetsen - gedragsmodellen, waarin is opgenomen wat het stadsdeel moet doen bij een bepaald schadebeeld - zijn nog niet voldoende uitgewerkt. Hierdoor is de omvang en daarmee de kostprijs van het achterstallig onderhoud onvoldoende bekend.
- Verschillende wegvakonderdelen zijn een aantal jaar geleden samengevoegd waardoor ook verschillende soorten materialen zijn samengevoegd. Voordat een volgende inspectie gaat plaatsvinden, zal door een inspecteur eerst elk wegvakonderdeel gecontroleerd moeten worden op materiaalgrenzen, zodat de omvang van het achterstallig onderhoud beter kan worden bepaald.

BEVINDINGEN Vraag 2: Oorzaken achterstallig onderhoud Ontbreken eigen analyse

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel Centrum geen eigen analyse heeft gemaakt van de oorzaken voor het ontstaan van de genoemde onderhoudsachterstanden, anders dan dat er te weinig middelen zijn. Alleen in het *Investeringsplan Binnenstad* uit 2000, dat nog is opgesteld door de centrale stad, is vermeld dat door bezuinigingen in de zeventiger en tachtiger jaren er een omvangrijk volume achterstallig onderhoud aan wegen en walmuren is ontstaan. In combinatie met het intensieve gebruik heeft dit volgens de centrale stad geleid tot hogere investeringen in de onderhoudssfeer. De rekenkamer heeft in de onderzochte documenten van het stadsdeel vanaf 2002 geen eigen analyse van het dagelijks bestuur aangetroffen voor het ontstaan van de onderhoudsachterstanden.

Informatievoorziening aan stadsdeelraad niet altijd tijdig, volledig en betrouwbaar

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar is geweest:

- Het dagelijks bestuur heeft geen afzonderlijk beleidsdocument aan de stadsdeelraad aangeboden waarin het ingaat op de onderhoudsachterstand van wegen. De stadsdeelraad heeft alleen informatie ontvangen via de jaarrekeningen en programmabegrotingen van het stadsdeel.
- Benodigde investeringen om de openbare ruimte op basisniveau te kunnen krijgen, verschillen per jaar zonder nadere uitleg. In de periode medio 2006-medio 2008 is drie keer een bedrag van €30 miljoen genoemd en twee keer een bedrag van €50 miljoen.
- In de risicoparagraaf van het *Jaarverslag 2005* heeft het dagelijks bestuur geen uitleg gegeven over de relatie tussen de twee verschillende genoemde investeringen van €45 miljoen en €50 miljoen, beide benodigd voor het inlopen van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte.
- Het dagelijks bestuur heeft geen verwijzing opgenomen naar een beleidsdocument of rapport waarin de berekeningen van de genoemde benodigde investeringen staan. De enige uitzondering hierop is een benodigd investeringsbedrag van €45 miljoen, waarbij verwezen is naar het *Investeringsplan Binnenstad* van de centrale stad.

BEVINDINGEN Vraag 3: Effectieve werkwijze?

Middelen beoogd vrij te maken

De onderhoudsstrategie van het dagelijks bestuur is vastgelegd in de notitie *'Onderhoudsstrategie 2006: Kwaliteit moet je koesteren'*. In deze notitie is een aantal aanbevelingen opgenomen om op middellange termijn de achterstand in te lopen. Het dagelijks bestuur constateert in deze notitie dat de belangrijkste oorzaak voor het (nog) onvoldoende inlopen van het achterstallig onderhoud is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn en dat als deze wel beschikbaar komen het achterstallig onderhoud op middellange termijn kan worden ingelopen. Volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' is er jaarlijks ongeveer €11 miljoen benodigd voor onderhoud van de openbare ruimte.

Beschikbare middelen toereikend voor onderhoud, maar niet voor vernieuwing wegen

Hieronder geven we een overzicht van de middelen die 2006, 2007 en 2008 ter beschikking zijn gekomen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Tabel S.1 Begrote kosten en baten onderhoud en vernieuwing openbare ruimte (in €1.000)

Onderhoud / vernieuwing	Begroting 2006		Begroting 2007		Begroting 2008	
	kosten	baten	kosten	baten	kosten	baten*
Onderhoud						
Wegen	7.786	5.613	7.232	4.405	8.632	350
Groen	1.410	0	1.522	0	1.592	0
Waterbouw	2.331	0	2.382	0	2.640	0
Objecten	482	0	398	0	628	0
totaal onderhoud	12.009	5.613	11.534	4.405	13.492	350
Vernieuwing						
Wegen	9.216	9.269	9.779	9.749	8.997	3.565
Groen	845	700	588	309	494	25
Waterbouw	4.079	4.079	5.844	5.844	5.630	5.530
Objecten	202	202	277	202	177	0
totaal vernieuwing	14.342	14.250	16.489	16.104	15.298	9.120

* exclusief onttrekkingen/toevoegingen reserves (totaal €9.598.000).

Kosten onderhoud

In 2006 was een budget van €12 miljoen beschikbaar voor onderhoud, in 2007 €11,5 miljoen en in 2008 €13,5 miljoen. Het benodigde budget is dus in de periode 2006-2008 in alle drie jaren ter beschikking gekomen. Sterker, in totaal is in drie jaar ongeveer €3 miljoen méér ter beschikking gekomen dan de €11 miljoen, waar het scenario 'haalbaar' vanuit gaat. De door het dagelijks bestuur in de notitie Onderhoudsstrategie aanbevolen structurele ophoging van het onderhoudsbudget is tot stand gebracht. De uitgaven voor onderhoud worden voor een groot deel bekostigd uit de algemene middelen (uit het stadsdeelfonds). Toch zijn er aanzienlijke andere baten. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit het parkeerfonds (€4,9 miljoen in 2006 en €3,9 miljoen in 2007)².

Kosten vernieuwing

Het kwaliteitsscenario 'haalbaar' gaat er vanuit dat er jaarlijks ongeveer €15 miljoen benodigd is voor de vernieuwing van wegen. Dit bedrag is exclusief de jaarlijkse extra €3 tot €4 miljoen om het achterstallig onderhoud weg te werken. Voor vernieuwing van de openbare ruimte was in 2006 ongeveer €14,3 miljoen beschikbaar en in 2007 ongeveer €16,5 miljoen. In 2008 is het beschikbare budget verminderd tot €15,3 miljoen. Hoewel niet in alle drie jaren €15 miljoen beschikbaar was, is in totaal in drie jaar wel €46,1 miljoen ter beschikking gekomen voor vernieuwing van de openbare ruimte. Het volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' totale noodzakelijke budget is dus gehaald, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat hiervan een groter deel dan voorzien

² Voor 2008 zijn ook middelen uit het parkeerfonds beschikbaar (totaal €4,9 miljoen), maar deze zijn in de begroting nog niet verdeeld naar afzonderlijke onderdelen van de openbare ruimte.

voor waterbouw dient. Het scenario 'haalbaar' gaat voor wegen en objecten uit van een benodigd bedrag van €10 miljoen per jaar en dat is in geen enkel jaar gehaald.

De kosten voor vernieuwing zijn bijna volledig uit andere dan de algemene middelen uit het stadsdeelfonds gedekt. De belangrijkste inkomstenbron voor wegen is het Parkeerfonds (€4,1 miljoen in 2006, €4,9 miljoen in 2007 en €5,6 miljoen in 2008). Uit het Quotum Onrendabel (middelen van de centrale stad) is jaarlijks ongeveer €1 miljoen afkomstig voor werkzaamheden aan wegen die samenhangen met het vernieuwen van walkanten.

De inkomsten voor de vernieuwing van waterkanten zijn bijna volledig afkomstig uit het Quotum Onrendabel.

Totale kosten wegen

Voor onderhoud was in de periode 2006-2008 jaarlijks ongeveer €1 miljoen méér beschikbaar dan volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' benodigd is. Aan de basis ligt een verhoging van het budget voor groot onderhoud. Het totale budget voor vernieuwing is in 2006-2008 gemiddeld iets meer dan de beoogde €15 miljoen per jaar geweest.

In totaal is in de afgelopen drie jaar dus ongeveer €1 miljoen meer voor onderhoud en vernieuwing ter beschikking gekomen. Dat wil zeggen dat de door het dagelijks bestuur gewenste extra investering van €3 tot €4 miljoen per jaar om de achterstand in te lopen niet is gehaald.

Begrote investeringen in onderhoud wel en in vernieuwing wegen niet uitgevoerd

De rekenkamer constateert dat de begrote investeringen in het *onderhoud* van de openbare ruimte in 2006 en 2007 zijn uitgevoerd. De kosten waren in deze jaren respectievelijk €0,2 miljoen en €0,3 miljoen hoger dan begroot.

De begrote investeringen in de *vernieuwing* van de openbare ruimte zijn niet volledig uitgevoerd. Vooral in wegen is in 2006 en 2007 in totaal ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd dan begroot. De oorzaak is volgens medewerkers van het stadsdeel gelegen in planningsoptimisme. De wel ter beschikking gekomen extra €1 miljoen aan middelen is niet uitgevoerd.

Parkeerfonds

Door de lagere uitgaven hoefde een minder groot beroep worden gedaan op het Parkeerfonds als dekkingsbron. Mede hierdoor kon in 2007 een groot bedrag aan de reserve Parkeerfonds worden toegevoegd. Deze reserve groeide van €16,6 miljoen in 2006 naar €20,7 miljoen in 2007.

De rekenkamer concludeert dat gezien de omvang van de reserve Parkeerfonds en de daaraan in de laatste jaren toegevoegde middelen er niet gesproken kan worden van een gebrek aan financiële middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Juiste prioritering projecten onduidelijk

Het dagelijks bestuur wil dat bij de uitvoering van wegwerkzaamheden in principe de straten en wegen met het grootste achterstallig onderhoud het eerst worden aangepakt. Door het gebrek aan voldoende goed interpreteerbare gegevens is een beoordeling van de wijze van prioritering door de rekenkamer moeizaam te maken. Volgens het stadsdeel is in 2006 en 2007 in totaal bijna 150.000 m² weg onderhouden en 105.000 m² heringericht. Gezien de omvang van het gereed gekomen areaal weg (onderhoud en herinrichting) en de ingeschatte toename van de oppervlakte achterstallig onderhoud in 2007 ten opzichte van 2005 vraagt de rekenkamer zich af of het stadsdeel voldoende scherp prioriteert in de programmering van de uit te voeren werkzaamheden aan wegen.

Kosten uitvoering hoger dan landelijk, maar niet zo hoog als stadsdeel stelt

Door een aantal oorzaken, die onder andere voortvloeien uit de hogere gebruiksintensiteit van de openbare ruimte, zijn de kosten van onderhoud van de openbare ruimte in stadsdeel Centrum hoger dan in andere stadsdelen of gemeenten. Ook bij de berekeningen van de omvang van het achterstallig onderhoud door de twee genoemde bureaus is uitgegaan van een methodiek die uitgaat van een opslag van 30% op de prijzen die landelijk worden gehanteerd voor verschillende werkzaamheden, de zogenaamde eenheidsprijzen. De door de rekenkamer ingeschakelde externe deskundige heeft de door de bureaus gehanteerde eenheidsprijzen (exclusief opslag van 30%) redelijk genoemd. Door het stadsdeel wordt de opslag van 30% echter te weinig bevonden, omdat de daadwerkelijke kosten hoger zouden zijn.

Om dit te toetsen heeft de rekenkamer het stadsdeel gevraagd om een opgave van daadwerkelijke bestede kosten van recent uitgevoerde projecten. Het stadsdeel blijkt echter de daadwerkelijk bestede kosten van projecten in de regel niet te berekenen. Dit was voor de rekenkamer aanleiding het stadsdeel te verzoeken de kosten van 10 door de rekenkamer geselecteerde projecten, die in de afgelopen jaren op het onderhoudsprogramma stonden, na te rekenen. Opmerkelijk was dat 5 hiervan (nog) niet door het stadsdeel bleken te zijn uitgevoerd. Van de overige 5 is er één als herinrichting en dus tegen relatief hogere kosten uitgevoerd. Uit de opgave van het stadsdeel blijkt dat de vier meer reguliere onderhoudsprojecten gemiddeld €66 per m² hebben gekost. De eenheidsprijzen die gebruikt zijn bij de berekening van het achterstallig onderhoud door de beide bureaus zijn ongeveer €50 tot €60 per m², inclusief de 30% toeslag.

Dus op grond van een analyse van daadwerkelijk gemaakte kosten is de rekenkamer van mening dat uitgegaan mag worden van de opslag van 30%. De berekeningen van de omvang van het achterstallig onderhoud door de twee bureaus lijken daarmee in de ogen van de rekenkamer reëel. Daarbij gaat het om bedragen in de orde van grootte van €8 à €13 miljoen en niet om €30 miljoen.

Evenwicht middelen en omvang van de uitvoeringstaak

De rekenkamer constateert dat enerzijds de omvang van het achterstallig onderhoud geringer is dan tot nu toe op grond van informatie van het dagelijks bestuur moest worden aangenomen en anderzijds dat er voldoende financiële middelen zijn voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Op grond hiervan verwacht de rekenkamer dat de doelstelling uit het programakkoord om binnen 10 jaar (na 2006) het achterstallig onderhoud in te lopen en de gehele openbare ruimte op het kwaliteitsniveau 'basis' te brengen, waarvan 70% vóór 2010, kan worden gehaald. De rekenkamer acht het mogelijk dat het achterstallig onderhoud sneller wordt weggewerkt, op voorwaarde dat het aanwezige budget daadwerkelijk in projecten wordt ingezet en projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum de volgende aanbevelingen:

1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand:
 - Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten.
 - Stel vast waarom de kosten van projecten, zowel de direct uitvoerende kosten als de kosten voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.
 - Bepaal op grond van hiervan verbeterde eenheidsprijzen.
 - Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijk systematiek van het CROW en die van het Handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel.

2. Verbeter het beheersysteem:
 - Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.
 - Actualiseer de mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.
 - Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.
 - Laat controles uitvoeren op de materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan:
 - Richt de prioritering van projecten zodanig in dat wegen of wegvakonderdelen met de grootste en meest omvangrijke schade het eerst aan bod komen zodat het achterstallig onderhoud het meest efficiënt wordt ingelopen.

4. Voor de uitvoering van projecten op:
 - Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning.
 - Overweeg de extra inzet van middelen en formatie.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad:
 - Geef duidelijk inzicht in het gewenste kwaliteitsniveau.
 - Ga in een afzonderlijk beleidsdocument voor de stadsdeelraad in op de huidige omvang van het achterstallig onderhoud.
 - Ga hierbij ook in op andere dan financiële factoren die het ontstaan respectievelijk het voortbestaan van achterstallig onderhoud bepalen.

- Geef duidelijkheid over de hoeveelheid beschikbare middelen.
 - Stel een plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdspanne de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
 - Geef de stadsdeelraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand op grond van de tweejaarlijkse inspecties.
6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds vanuit het perspectief van:
- de grote omvang van de middelen in het fonds;
 - het inhalen van het achterstallig onderhoud binnen een aantal jaren;
 - het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte;
de hoogte van de parkeertarieven.

R a

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Beheer en onderhoud als taak van het stadsdeel

Beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke taak van de overheid. Om de kwaliteit van de openbare ruimte op het gewenste niveau te behouden moeten werkzaamheden worden verricht als het schoonhouden van straten, het uitvoeren van kleine reparaties aan het wegdek, grootschaliger onderhoud om verzakking van straten ongedaan te maken en volledige herinrichting van wegen door middel van herprofilering. De stadsdelen zijn in Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

Doelmatigheid is van belang bij de frequentie en intensiteit waarmee bepaalde werkzaamheden worden uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld per onderdeel van de openbare ruimte een optimaal punt waarop het beste vervanging kan plaatsvinden in plaats van opnieuw onderhoud uit te voeren. Wordt het onderhoud te laat uitgevoerd, dan moeten er in de toekomst zwaardere en duurdere onderhoudsmaatregelen worden genomen of moet er zelfs eerder tot vervanging worden overgegaan. De extra kosten die het onderhoud op een later moment met zich meebrengt, wordt kapitaalvernietiging genoemd.

Het onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke kostenpost van het stadsdeel. In het stadsdeel Centrum komt in de *Programmabegroting 2008* circa 36% van de totale lasten (exclusief de reservemutaties) van het stadsdeel voor rekening van het programma *Inrichting en beheer openbare ruimte*. Het gaat hierbij om circa €64 miljoen van de totale lasten van circa €178 miljoen. Van de genoemde €64 miljoen is circa €28,5 miljoen bestemd voor herinrichting en onderhoud.

Maatschappelijk belang

Het maatschappelijke belang bij het onderhoud van de openbare ruimte is groot. Burgers lopen risico's wanneer het onderhoud van de openbare ruimte onder de maat is. Er kunnen gevaarlijke situaties ontstaan, bijvoorbeeld wanneer kades of bruggen te zwaar belast worden, waardoor instorting dreigt. Ook vanuit oogpunt van verkeersveiligheid kan het nodig zijn om gevaarlijke situaties aan te pakken. Een goed onderhouden en ingerichte openbare ruimte draagt verder bij aan een veilig gevoel van burgers.

Stadsdeel Centrum meet de tevredenheid van de bewoners over het onderhoud van de openbare ruimte.³ Hierover zijn alleen recente cijfers bekend over 2005. In de volgende tabel zijn rapportcijfers opgenomen van bewoners die de mate van tevredenheid aangeven over de staat van onderhoud van de openbare ruimte van het stadsdeel (een hoog rapportcijfer staat voor grote mate van tevredenheid).

³ *Wonen in Amsterdam 2005: leefbaarheid*, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, 16 februari 2007, pag. 22

Tabel 1.1 - Tevredenheid bewoners over staat van onderhoud openbare ruimte in 2005 (rapportcijfers, bron Wonen in Amsterdam 2005)

	Staat van onderhoud straten en stoepen	Staat van onderhoud groenvoorziening	Staat van onderhoud speelvoorzieningen
Centrum	6,6	6,2	5,8
Amsterdam totaal	6,4	6,6	6,1

Bewoners zijn gemiddeld tevredener over de staat van onderhoud van de straten en stoepen in stadsdeel Centrum dan andere Amsterdammers. Voor wat betreft het onderhoud van het groen en de speelvoorzieningen zijn ze juist minder tevreden.

Achterstallig onderhoud

In stadsdeel Centrum is sprake van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. In de begroting 2008 en het jaarverslag 2007 van het stadsdeel wordt een benodigde investering voor het wegwerken van achterstallig onderhoud van €30 miljoen genoemd waarvoor het stadsdeel geen middelen heeft.

Het stadsdeel heeft in het *Meetbaar Programakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2006-2010 (Maatpak)* de doelstelling opgenomen dat binnen tien jaar de openbare ruimte goed onderhouden is. Dit houdt in dat de gehele openbare ruimte op minimaal basisniveau gebracht is. Wat 'basisniveau' is, is gedefinieerd in het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2002. Terwijl het doel is voor 2016 de gehele openbare ruimte op orde te hebben, is het doel voor 2010 70% van het totale areaal openbare ruimte op het basisniveau te brengen.

De portefeuillehouder Openbare Ruimte en Verkeer heeft op 8 november 2007 een brief aan de stadsdeelraad gestuurd waarin hij meldt dat de doelstelling van het Maatpak voor de openbare ruimte niet kan worden gerealiseerd. Als redenen noemt hij onder meer dat delen van de stad sneller slijten dan was voorzien en dat een structureel tekort aan middelen bestaat. Om het gehele areaal openbare ruimte op het vereiste basisniveau te krijgen dient het jaarlijkse budget voor openbare ruimte met €4 miljoen per jaar verhoogd te worden om een inhaalslag mogelijk te maken. Hiervoor is volgens de portefeuillehouder in de stadsdeelbegroting geen dekking.

1.2 Onderzoeksvragen en normenkader

1.2.1 Doel onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in de achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte. Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te doen voor verbetering van de beheersing van en de informatievoorziening over de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte.

1.2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wordt ingegaan op de volgende probleemstelling:

In hoeverre beheerst het stadsdeel Amsterdam Centrum de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

Bovenstaande probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de omvang van de onderhoudsachterstand in 2008?
2. Heeft het dagelijks bestuur inzicht in de oorzaken van het ontstaan van de onderhoudsachterstand?
3. Was de door het dagelijks bestuur gekozen wijze van het inlopen van de achterstanden in de openbare ruimte effectief in het verleden, en is die effectief in heden en toekomst?

1.2.3 Normenkader

Kern van het onderzoek is om te komen tot een beoordeling van de prestaties van het stadsdeel. Om tot een oordeel te komen hanteert de rekenkamer normen voor verschillende aspecten uit de onderzoeksvragen. In het onderstaande normenkader zijn normen weergegeven die de rekenkamer in dit onderzoek gebruikt.

Tabel 1.2 - Normenkader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1	De stadsdeelraad is door het dagelijks bestuur tijdig, juist en volledig geïnformeerd over de onderhoudsachterstand	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft het stadsdeel een door de stadsdeelraad bekrachtigde definitie van onderhoudsachterstand? • Heeft het stadsdeel beheersplannen opgesteld voor die onderdelen van de openbare ruimte waarvoor het stadsdeel verantwoordelijk is? • Zijn deze beheersplannen gebaseerd op actuele en volledige gegevens? • Zijn alle beheersplannen vastgesteld en financieel vertaald in de begroting? • Is de stadsdeelraad hierover tijdig, juist en volledig geïnformeerd?

Vraag	Norm	Toetsaspecten
2	Het dagelijks bestuur heeft de oorzaken van het ontstaan van de onderhoudsachterstand geanalyseerd en hier opvolging aangegeven	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft het dagelijks bestuur een analyse opgesteld van de oorzaken die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de onderhoudsachterstand? • Heeft het dagelijks bestuur deze oorzaken gekwantificeerd?
3	De door het dagelijks bestuur gekozen wijze van het inlopen van de achterstanden in de openbare ruimte is effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er voldoende middelen beschikbaar om het achterstallig onderhoud in te lopen? • Realiseert het dagelijks bestuur de geplande investeringen? • De wijze van prioriteitsstelling van het uitvoeren van projecten is zodanig dat het achterstallig onderhoud zo snel mogelijk wordt ingelopen. • De uitvoering van werkzaamheden vindt zo efficiënt mogelijk plaats. • De doelstelling uit het programma-akkoord om binnen 10 jaar het achterstallig onderhoud in te lopen, waarvan 70% voor 2010, ligt goed op koers.

1.3 Leeswijzer rapport

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde. Eerst wordt in hoofdstuk 2 een verkenning gemaakt van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, waarbij ingegaan wordt op een aantal belangrijke deelaspecten. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op de vraag hoe groot de omvang van het achterstallig onderhoud is. Tevens gaan we in op de vraag of de achtergronden van het ontstaan van het achterstallig onderhoud door het dagelijks bestuur zijn onderzocht. In hoofdstuk 4 komt de vraag aan de orde of de werkwijze van het dagelijks bestuur effectief is voor het inlopen van het achterstallig onderhoud.

2 Verkenning openbare ruimte stadsdeel Centrum

2.1 Kwaliteit openbare ruimte

Definitie kwaliteit openbare ruimte

Openbare ruimte kan omschreven worden als ruimte die voor iedereen toegankelijk is. In de openbare ruimte bevinden zich gemeentelijke eigendommen zoals wegen, straatverlichting, verkeersregelininstallaties, bomen, struiken, gazons, papierbakken, speelvoorzieningen, grachten, kades en bruggen. Onder de grond bevindt zich onder meer het rioolstelsel. De gemeente is verplicht de meeste van deze eigendommen te onderhouden.

Feiten en cijfers

De openbare ruimte in stadsdeel Centrum bestaat ondermeer uit:

- 2.197.500 m² hoofdrijbanen, parkeerstroken, fietspaden, voetpaden en overig (waarvan 485.000 m² Hoofdnet Auto en trambanen waarvoor het stadsdeel alleen het dagelijks onderhoud doet);
- circa 8.750 verkeersaanduidingen;
- 84.180 anti-parkeermaatregelen;
- 3.960 fietsenrekken;
- 1.730 prullenbakken, 75 glas- en papierbakken;
- 117 plantsoenen;
- 8.936 bomen waarvan 206 een monumentale status hebben;
- circa 65 kilometer kademuren, walmuren en glooiingen;
- 30 steigers;
- 176 bruggen.

Bron: *Jaarverantwoording 2007*, Stadsdeel Centrum, pag. 145

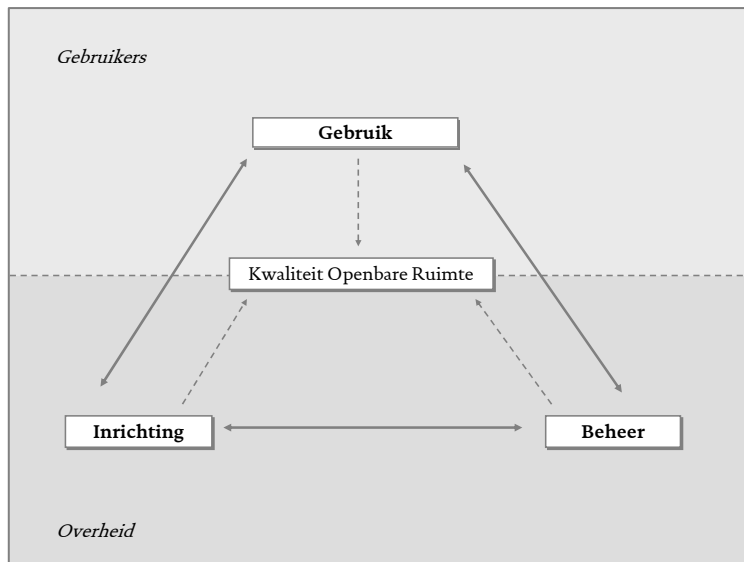
Drie aspecten kwaliteit openbare ruimte

In de kwaliteit van de openbare ruimte zijn drie aspecten te onderscheiden:

- de aanleg en inrichting van een gebied;
- het beheer en onderhoud van een eenmaal ingericht gebied;
- de manier waarop een gebied gebruikt wordt en de mate waarin gebruikers tevreden zijn.

Figuur 2.1 geeft de relatie weer tussen de drie factoren die een rol spelen bij de kwaliteit van de openbare ruimte.

Figuur 2.1 Factoren kwaliteit openbare ruimte



Bij *inrichting* gaat het om de functie die de openbare ruimte moet hebben en hoe de openbare ruimte eruit ziet. *Beheer* heeft te maken met het onderhoud van de inrichting. Het *gebruik* gaat over de manier waarop gebruikers de ruimte gebruiken en hoe zij de openbare ruimte ervaren.

De factoren inrichting, beheer en gebruik bepalen gezamenlijk de kwaliteit van de openbare ruimte. Inrichting en beheer van openbare ruimte hebben een onderlinge relatie. Keuzes (van de overheid) bij de inrichting van de openbare ruimte kunnen een belangrijke invloed op het beheer hebben. De openbare ruimte kan er mooi uitzien, maar moeilijk of alleen tegen heel hoge kosten te onderhouden zijn. Slecht onderhoud kan leiden tot een verwaarloosde aanblik, tot vermindering van gebruik of tot een ander gebruik van de openbare ruimte dan beoogd was. Dit kan negatieve effecten hebben op de (ervaren) kwaliteit van de openbare ruimte.

In dit onderzoek staan beheer en onderhoud van de openbare ruimte centraal.

2.2 Indeling beheer en onderhoud openbare ruimte

Verdeling taken en bevoegdheden

In de verordening op de stadsdelen en de daarbij behorende lijst A is de verdeling van taken en bevoegdheden opgenomen tussen de centrale stad en de stadsdelen.⁴ Op grond hiervan is de centrale stad verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het rioolstelsel, het groot onderhoud van het Hoofdnet Auto en de nieuwbouw, het Hoofdnet Rail, de openbare verlichting, bewegwijzering en verwijssystemen en het

⁴ In hoofdstuk XIII. Verkeer, Vervoer en Infrastructuur van de verordening wordt verwezen naar de nota *Stedelijke Infrastructuur* voor de verdere uitwerking van deze taak- en bevoegdhedenverdeling.

beheer en het onderhoud van de verkeersregelininstallaties. Alle andere onderdelen van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte berusten bij de stadsdelen.

Indelingen stadsdeel Centrum

Het beheer van de openbare ruimte is het systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die erop gericht zijn de openbare ruimte zijn functie te laten vervullen.⁵ Het onderhouden van de openbare ruimte vormt een onderdeel van het beheer van de openbare ruimte.

Het stadsdeel Centrum onderscheidt de volgende soorten werkzaamheden in de openbare ruimte⁶:

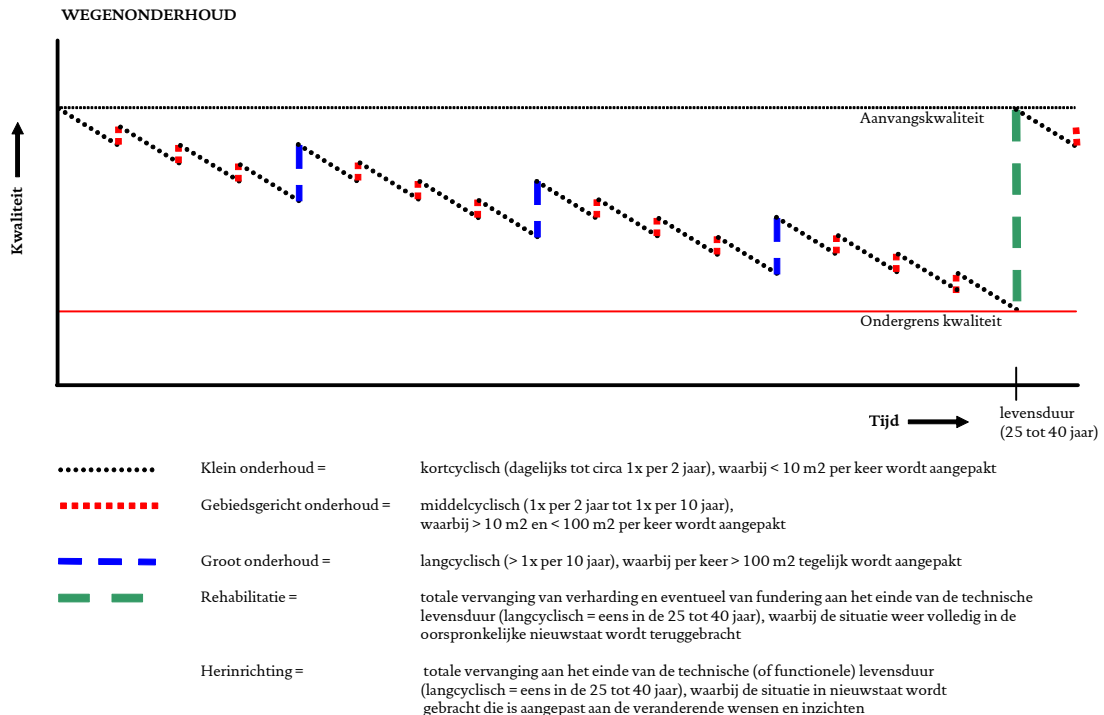
- *Herinrichting*: het geheel nieuw inrichten van een straat, plein of grachtenrak, van gevel tot gevel volgens het *Handboek inrichting openbare ruimte*. Hieronder valt ook het vernieuwen van walmuren en bruggen. Hierbij verandert als regel de bestaande situatie (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Rehabilitatie*: totale vervanging aan het einde van de technische levensduur, waarbij de situatie weer volledig in de oorspronkelijke nieuwstaat wordt teruggebracht (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Groot onderhoud*: dit betekent dat grote, slechte stukken (bijvoorbeeld een groot deel van een straat) die om technische redenen nog (lang) niet aan herinrichting toe zijn, worden opgeknapt, gerepareerd en rechtgetrokken, zonder dat het profiel of de inrichting wordt veranderd. Door het uitvoeren van groot onderhoud is de achterstand ten opzichte van basisniveau ingelopen, maar wordt geen vernieuwing van materiaal en inrichting aangebracht (lang cyclisch; eens in 10-25 jaar; oppervlakte meer dan 100 m²).
- *Gebiedsgericht onderhoud*: het stadsdeel is ingedeeld in vier rayons, die op hun beurt zijn opgedeeld in werkgebieden. Elk werkgebied wordt elk jaar geschouwd en door het stadsdeel onderhouden, gerepareerd en opgeknapt. Het gaat om kleine maar hinderlijke zaken van verval waar de burger last van heeft en die bij uitblijven van reparatie, aanleiding geven tot verdergaande en versnelde achterstand (middel cyclisch; eens in 2-10 jaar; oppervlakte 10-100 m²).
- *Klein onderhoud*: kort cyclisch onderhoud van kleinere oppervlakten (dagelijks tot eens per 2 jaar).
- *Reageren op klachten en meldingen*.

Door het stadsdeel worden herinrichting en rehabilitatie samen ook wel vernieuwing genoemd.

⁵ *Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte*, CROW, juni 2003

⁶ *Strategisch onderhoud: de essentie samengevat in 17 punten*, stadsdeel Centrum, 8 december 2006; *Handboek beheer en onderhoud*, blz. 15.

Figuur 2.2 Onderscheiden soorten vernieuwing en onderhoud van wegen



Het stadsdeel Centrum onderscheidt in de openbare ruimte de volgende onderdelen van onderhoud⁷:

- wegen (hoofdrijbanen, parkeerstroken, fietspaden, voetpaden, straatmeubilair);
- waterbouw (walmuren, bruggen, steigers);
- groen (bomen, plantsoenen);
- objecten (monumenten, kunstwerken, speeltuinen en –plaatsen, openbare urinoirs en fontein).

Ons onderzoek richt zich in hoofdzaak op het onderdeel wegen, omdat de omvang van het achterstallig onderhoud en het gebrek aan middelen daar het grootste is.

2.3 Beleid kwaliteit openbare ruimte

Beleidsdoelstellingen

Het door het stadsdeel gewenste kwaliteitsniveau is vastgelegd in beleidsplannen, die voor een groot deel nog zijn vastgesteld door de centrale stad vóór de instelling van het stadsdeel.⁸ Deze beleidsplannen bevatten tevens informatie over de stand van zaken van het onderhoud en de benodigde financiële middelen voor onderhoud.

⁷ *Uitvoeringsplan Heel 2008: Heel is de Basis*, Afdeling Realisatie Openbare Ruimte van het stadsdeel Centrum, 11 januari 2008

⁸ Het beleid voor de openbare ruimte en de uitvoering daarvan is in de volgende documenten geformuleerd en vastgesteld:

- *Kade- en oevergebruik in de binnenstad van Amsterdam* (1995)
- *Ruimte voor kwaliteit* (1997)

In het *Handboek Beheer en Onderhoud* (2002) is het stadsdeel verdeeld in verkeers-, verblijfs-, combinatie- en overige gebieden. Verkeersgebieden zijn de grote doorgaande verkeersstraten. Verblijfsgebieden zijn de Dam, het Leidseplein, het Rembrandtsplein en de grote winkelstraten. In combinatiegebieden worden verkeers- en verblijfsfuncties gecombineerd, zoals de Prins Hendrikkade, de Spuistraat, het Waterlooplein en de Raadhuisstraat/Rozengracht. Alle overige straten, over het algemeen woonstraten, behoren tot het overige gebied.

In totaal onderscheidt het stadsdeel vier onderhoudsniveaus: laagwaardig, basis, extra en exclusief. Als basisniveau wordt in het *Handboek Beheer en Onderhoud* dat kwaliteitsniveau gezien dat een aanvaardbaar onderhoudsniveau aangeeft en dat doorgaans boven het technisch minimumniveau ligt. Een ‘te laag’ niveau voldoet niet aan de basiseisen, is in feite ongewenst en is het gevolg van het zakken van de kwaliteit onder de ondergrens. Extra is een niveau dat voorbehouden is aan plekken, die meer kwaliteit vragen, vanwege hogere gebruikseisen en uitstraling. Een exclusief niveau is alleen voorbehouden aan ‘echt’ bijzondere plekken (zoals de Dam).

In het *Handboek Beheer en Onderhoud* heeft het stadsdeel in beginsel twee onderhoudsscenario's onderzocht, namelijk:

- een basisscenario, waarin alle typen van gebieden op basiskwaliteit worden onderhouden;
- een wensscenario, waarin in sommige gebieden, op grond van hun functie en gebruik een hogere kwaliteit wordt nagestreefd.

Omdat voor het wensscenario niet voldoende budget beschikbaar was, is gekozen voor een zogeheten ‘haalbaar scenario’. Dit betekent dat de voetpaden en rijwegen in de aangewezen kern-, verkeers- en combinatiegebieden op het onderhoudsniveau ‘extra’ moeten worden gehouden. Daarnaast worden de groenvoorzieningen in de verblijfs- en de combinatiegebieden en de bebording, fietsenrekken en anti-parkeermaatregelen in de verkeersgebieden op het niveau extra gehouden. Voor de overige gebieden geldt het niveau ‘basis’. Dit geldt tevens voor de niet genoemde elementen in de verkeers-, verblijfs- en combinatiegebieden. Het scenario Haalbaar is opgenomen in figuur 2.2⁹.

Figuur 2.2 Scenario ‘Haalbaar’ onderhoudskwaliteit *Handboek Beheer en Onderhoud* (2001)

ELEMENTEN	Verblijfsgebieden			Verkeersgebieden			Combinatiegebieden			Overige gebieden		
	basis	extra	exclusief	basis	extra	exclusief	basis	extra	exclusief	basis	extra	exclusief
Bomen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Heesters	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gras	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kransen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Trottoir	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rijweg	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Waterbouw	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Straatmeubilair Verkeer	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Straatmeubilair Verblijf	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

- *Handboek inrichting openbare ruimte* (2000)
- *Handboek ondergrondse infrastructuur* (2000)
- *Handboek beheer en onderhoud* (2002)
- *Handboek schoon* (2003).

⁹ Bron: Handboek beheer en onderhoud – Kwaliteitszonerings Heel Vergelijking 3 scenario's, Dienst Binnenstad 18 december 2001

Het stadsdeel heeft in het *Meetbaar Programmakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2006-2010* (Maatpak) de doelstelling opgenomen dat in tien jaar tijd een goed onderhouden openbare ruimte gerealiseerd moet zijn waarbij de gehele openbare ruimte op minimaal basisniveau gebracht is (op basis van handboek ‘Beheer en Onderhoud’). Het doel voor 2010 is om 70% van het areaal openbare ruimte op dit niveau te brengen. In het *Maatpak* is voor de openbare ruimte ook een doel voor het afhandelen van meldingen opgenomen over gebreken voor het jaar 2010.

De rekenkamer heeft deze doelen opgenomen in de hiernavolgende overzicht samen met de realisatiecijfers uit de Jaarverantwoording 2007.

Tabel 2.1 Doelen openbare ruimte 2010 en stand van zaken realisatie 2007: stadsdeel Centrum

Afspraak	Effectindicator	Doel 2010	Realisatie conform Jaarverantwoording 2007
Een goed onderhouden openbare ruimte via een krachtige inhaalslag waarbij in 10 jaar de hele openbare ruimte op minimaal basisniveau is gebracht	Percentage op minimaal basisniveau	70%	66% ¹⁰
Adequaat reageren op meldingen over gebreken in de openbare ruimte		Meldingen die betrekking hebben op calamiteiten worden binnen 24 uur verholpen. Andere meldingen worden afgehandeld via het gebiedsgericht onderhoud	In 2007 zijn 3.428 meldingen binnengekomen welke volgens afspraak zijn afgehandeld.

Bronnen: *Maatpak 2006-2010, Programmabegroting 2008, Jaarverantwoording 2007*

¹⁰ Verblijfsgebieden (norm = onderhoudsniveau extra): 51% voldoende. Verkeersgebieden (norm = onderhoudsniveau extra): 63% voldoende. Combinatiegebieden (norm = onderhoudsniveau extra): 60% voldoende. Overige gebieden (norm = niveau basis): 72% voldoende. Totaal van alle gebieden: 66% voldoende.

Kwaliteitscontrole

De staat van het onderhoud in de openbare ruimte moet regelmatig worden vastgesteld. Het vaststellen van de staat van het onderhoud gebeurt via schouwen van de openbare ruimte. Hierbij wordt aan de hand van criteria bepaald wat het huidige kwaliteitsniveau van de openbare ruimte is. Door middel van een schouw kan worden vastgesteld dat er sprake is van achterstallig onderhoud en of deze oploopt bij het voortzetten van het huidige niveau van onderhoudswerkzaamheden.

In het stadsdeel Centrum vindt elke twee jaar een onafhankelijke technische inspectie plaats van de totale wegverharding van het stadsdeel. Ieder wegvak wordt hierbij geschouwd en beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van een landelijk gehanteerd meet- en waarderingsysteem dat is ontwikkeld door het CROW (Kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte). De laatste keer is dit in mei 2007 uitgevoerd. In dat jaar is ook het *Handboek Beheer en Onderhoud* van het stadsdeel gekoppeld aan de landelijke CROW-normen waardoor het handboek verbonden is aan een landelijke, objectief meetbare norm.¹¹ Het rapport is nog in concept omdat de vertaalslag nog niet naar tevredenheid van het stadsdeel is uitgevoerd.

Meldingen openbare ruimte

Een ander deel van het controlesysteem bestaat uit de meldingen openbare ruimte. Meldingen worden gedaan door bewoners (telefonisch of digitaal) of door eigen waarneming van het stadsdeel en worden geregistreerd in een geautomatiseerd systeem. Het doel is om - afhankelijk van de urgentie van de melding- binnen 24 uur de melding te herstellen of de melder terug te bellen.

In 2007 kreeg het stadsdeel Centrum 3.428 meldingen binnen over de openbare ruimte. Veel van de meldingen hebben betrekking op afvalbakken en anti-parkeermaatregelen¹². In 2006 en 2005 waren de aantallen respectievelijk 3.330 en 3.123 meldingen.

Prioritering aanpak

Hoe de resultaten van de schouw en andere informatie leiden tot een investerings- en onderhoudsplan voor de komende jaren wordt in het onderstaande kader uitgelegd.¹³

¹³ *Jaarverantwoording 2007*, stadsdeel Centrum, pag. 91

¹² *Uitvoeringsplan Heel 2008: Heel is de Basis*, Afdeling Realisatie Openbare Ruimte van het stadsdeel Centrum, 11 januari 2008, pag. 13

¹³ De tekst in het kader is letterlijk overgenomen uit *Presentatie op schrift: hoe komt het bestedingsvoorstel Herinrichting openbare ruimte tot stand?* Deze presentatie is op 4 april 2007 in de deelraadscommissie Openbare Ruimte en Verkeer gehouden.

Selectie herinrichtingsprogramma

1. Het meerjarenprogramma laat zien welke straat of rak¹⁴ om technische en afschrijvingsredenen wanneer aan de beurt is om aangepakt te worden. De slechtste straten komen in de eerste plaats aan de beurt voor een herinrichting. Er is een soort top honderd.
2. Uit deze lijst moe worden geselecteerd, want er is lang niet voldoende geld uit bijvoorbeeld het parkeerfonds beschikbaar om alles op tijd te doen.
3. Een voorselectie geschiedt ambtelijk. De sector Openbare Ruimte komt met een voorstel bij de wethouder.
4. De selectie geschiedt op basis van een aantal criteria:
 - de straat is zo slecht dat er gevaar dreigt: het kan niet langer zo;
 - het project kan niet in een jaar worden afgemaakt, het moet daarom volgend jaar verder¹⁵;
 - de straat gaat open voor Waternet of een andere grote leidinglegger: als het mogelijk is (financieel) dan gaan we mee (werk met werk);
 - cofinanciering: er is voor een andere dienst (EZ, DIVV) reden om de straat opnieuw in te richten en er geld voor neer te tellen. Dat is altijd een aandeel in de kosten. Voor de negen straatjes was dat de helft (geld met geld).
 - er is een maatschappelijk wens om een straat opnieuw in te richten, bijvoorbeeld om de straat autovrij te maken.
5. De lijst die hier uit voortkomt, kent een overprogrammering van enige miljoenen. Aan de wethouder wordt de keuze voorgelegd aan de hand van een aantal mogelijkheden. Daarbij wordt rekening gehouden met de bestuurlijke voorkeur, bijvoorbeeld zoals genoemd in het Programakkoord: ‘voorrang voor straten en pleinen met culturele en economische functie’.
6. Uiteindelijk is het de bestuurder die de prioriteiten stelt. Het is de bestuurlijke keuze die bepaalt welke straat of rak, voorgeselecteerd aan de hand van de bovenstaande methodiek en criteria, uiteindelijk zal worden aangepakt. Deze lijst ziet u bij de behandeling in de raadscommissie van de begroting staan onder de bestedingsvoorstellen Parkeerfonds, ISV, Quotum Onrendabel.

2.4 Organisatie

In het stadsdeel Centrum is de Sector Openbare Ruimte verantwoordelijk voor de inrichting, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De sector bestaat uit vier hoofdafdelingen:

- Rayonmanagement
- Realisatie openbare ruimte
- Reiniging
- Gebruik openbare ruimte

¹⁴ Toevoeging van rekenkamer: deel van een kade, stuk gracht tussen 2 bruggen

¹⁵ Het stadsdeel heeft in zijn ambtelijke reactie aangegeven dat het hierbij gaat om projecten die over 2 begrotingsjaren zijn verdeeld (vanwege de hoogte van het gevraagde geld) en in het tweede jaar geen uitstel dulden omdat in het eerste jaar met de uitvoering is gestart.

Communicatie burger

De geplande werkzaamheden in de openbare ruimte maakt het stadsdeel bekend via het Stadsdeelnieuws (wekelijks huis aan huis verspreid) en zogeheten bewonersbrieven. Ook nodigt het stadsdeel op deze manier bewoners uit voor informatiebijeenkomsten en inspraakavonden over de (her)inrichting en aanpassingen van hun woongebied. De onderwerpen variëren van de herinrichting van een groot gebied als het Rembrandtplein en het groot onderhoud aan de bestrating van een voetpad tot het verplaatsen van een aantal plantenbakken en het opschonen van een pleintje. Alle informatie is tevens op de website van het stadsdeel terug te lezen. Degenen die een inspraakavond hebben bezocht, worden op persoonlijke titel uitgenodigd om de deelraadscommissievergadering bij te wonen.¹⁶

2.5 Financiering openbare ruimte

In het algemeen financieren gemeenten de kosten voor de openbare ruimte voornamelijk uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. De centrale stad stelt het stadsdeel Centrum middelen ter beschikking via het stadsdeelfonds. Dit bedrag wordt bepaald aan de hand van verdeelsleutels, waarin onder meer rekening wordt gehouden met het aantal woningen, de oppervlakte openbare ruimte en de intensiteit van het gebruik van de openbare ruimte. Naast de algemene uitkering weten gemeenten af en toe ook financiering te realiseren via specifieke subsidies vanuit Europa, het rijk of de provincie. Bovendien worden kosten voor een deel gedekt door de inkomsten uit goederen en diensten die de gemeente doorbelast aan derden; een voorbeeld daarvan is de parkeerbelasting. Een andere mogelijkheid is het lenen van de middelen, waardoor kapitaallasten ontstaan.

Uit de Jaarverantwoording 2007 en het Uitvoeringsplan HEEL 2008 blijkt dat het stadsdeel Centrum dekking weet te realiseren uit:

- Algemene middelen, in het bijzonder het Stadsdeelfonds.
- Parkeerbudgets.
- Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).
- Quotum Onrendabel Waterbouw.¹⁷
- Overige budgetten (waaronder Stadsregio, DIVV, Stedelijk Groenfonds, Europese subsidies, Amsterdam Topstad).

¹⁶ Interview rekenkamer met afdelingshoofd Rayonmanagement.

¹⁷ Brief *Meerjarenprogrammering projecten in de openbare ruimte* van dagelijks bestuurder Openbare Ruimte en Verkeer aan de deelraadscommissie Openbare Ruimte en Verkeer voor de commissievergadering van 6 mei 2008: "Het Quotum Onrendabel Waterbouw is geld dat jaarlijks bij de centrale stad wordt aangevraagd voor walmuren en bruggen. Ons stadsdeel neemt met walmuren en bruggen een uitzonderingspositie in. Dit vanwege het monumentale karakter. Per jaar mag aangevraagd worden wat het stadsdeel nodig denkt te hebben voor vernieuwing van bruggen en walmuren. € 7,1 miljoen is het hoogst ooit beschikbaar gestelde bedrag. Gemiddeld vraagt het stadsdeel € 5 miljoen per jaar aan."

R a

3 Onderhoudsachterstand wegen

In dit hoofdstuk behandelt de rekenkamer de onderhoudsachterstand van wegen in de openbare ruimte en de informatievoorziening hierover van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de definitie van het begrip onderhoudsachterstand zoals die is vastgesteld door het stadsdeel Centrum. In de tweede paragraaf behandelen wij hoe een onderhoudsachterstand bepaald kan worden (de theorie) om daarna in de derde en vierde paragrafen in te gaan op de praktijk in het stadsdeel. De rekenkamer geeft een oordeel over de betrouwbaarheid van de wijze waarop het stadsdeel de onderhoudsachterstanden - uitgedrukt in vierkante meters en financieel - heeft berekend. Wij doen dit aan de hand van beleidsdocumenten van de dienst Binnenstad en het stadsdeel Centrum. Tot slot behandelt de rekenkamer in hoeverre het dagelijks bestuur de stadsdeelraad tijdig, juist en volledig heeft geïnformeerd over de (aanpak van de) onderhoudsachterstand.

3.1 Definitie onderhoudsachterstand wegen

De rekenkamer trof twee definities aan van het begrip onderhoudsachterstand in de door ons onderzochte documenten uit de periode 1999 tot en met medio 2008. De eerste definitie heeft de centrale stad in het rapport *Wegbeheer openbare ruimte Binnenstad 1999*¹⁸ geformuleerd. De tweede definitie heeft het stadsdeel Centrum verwoord in de documenten *Onderhoudsstrategie 2006 - Kwaliteit moet je koesteren* en het *Meerjarenprogramma Openbare Ruimte Projecten 2007-2010*.

Definities achterstand in onderhoud

1. Totale onderhoudsbehoefte uit het eerste planjaar minus het benodigd budget voor handhaving (handhavingsbudget = gemiddeld jaarlijks benodigd budget voor het in stand houden van het wegennet);
2. De kosten indien op enig moment in één gerichte actie alle achterstallig onderhoud wordt weggevoerd.

Het verschil tussen de twee definities van achterstallig onderhoud ontstaat door het wel of niet aftrekken van het gemiddeld jaarlijks benodigd budget voor het in stand houden van het wegennet van het totaal berekende bedrag aan achterstallig onderhoud op enig moment. Het berekende bedrag aan achterstallig onderhoud komt daardoor bij de eerste definitie lager uit dan bij de tweede definitie.

De rekenkamer gaat in dit rapport in principe uit van de tweede definitie. Deze definitie is door het stadsdeel het meest gehanteerd¹⁹ en binnen het vakgebied wegbeheer is zij

¹⁸ Het betreft hier het rapport *Wegbeheer openbare ruimte Binnenstad 1999* van juli 2000 dat is opgesteld door de dienst Binnenstad van de centrale stad vóór de oprichting van het stadsdeel Centrum.

¹⁹ Het stadsdeel gebruikt de tweede definitie in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* (stadsdeel Centrum, 2006), het conceptrapport *Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen* (KOAC/NPC, 2007) en het conceptrapport

ook gangbaar²⁰. Wij maken door het hanteren van één definitie tevens de in de loop der jaren door het stadsdeel berekende bedragen aan achterstallig onderhoud beter vergelijkbaar.

3.2 Bepaling onderhoudsachterstand: de theorie

Voordat de rekenkamer in de hierna volgende twee paragrafen een oordeel geeft over de berekening van het stadsdeel Centrum van de genoemde onderhoudsachterstanden, gaan we in deze paragraaf eerst meer theoretisch in op het bepalen van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte.

Achterstallig onderhoud is niets vreemds. Dit is achterstand die ontstaat door de planning van werkzaamheden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een straat moet worden herstraat, maar daar ook het riool moet worden vervangen. Beter is om dan eerst te wachten totdat het riool wordt aangepakt voordat de weg opnieuw wordt aangelegd. Hierdoor bestaat er in deze straat enige tijd een (geplande) onderhoudsachterstand. Normaal wordt de aanwezigheid van 3% aan achterstand als acceptabel gezien.²¹

Methodes bepaling onderhoudsachterstand

Het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte kan in principe op twee manieren worden bepaald, op basis van de:

1. Beeldkwaliteit van de openbare ruimte.
2. Onderhoudscyclus van het areaal.

Methode op basis van de beeldkwaliteit van de openbare ruimte.

Bij deze methode wordt de kwaliteit van de openbare ruimte via een schouw (globale visuele inspectie) bepaald. Vervolgens wordt dit afgezet tegen het gewenste kwaliteitsniveau. Het verschil hiertussen bepaalt de achterstand in het onderhoud. Het CROW²² spreekt van een actuele onderhoudsachterstand als uit de gegevens van de globale inspectie blijkt dat de vastgestelde richtlijn met meer dan één inspectieklasse is overschreden voor wegvakonderdelen. Op deze wegvakonderdelen had volgens de richtlijn al onderhoud moeten zijn uitgevoerd.²³

De onderhoudsachterstand voor wegen wordt in het stadsdeel elke twee jaar op basis van een globale visuele inspectie (schouw) uitgevoerd door bureau Oranjewoud. De laatste schouw heeft in 2007 plaatsgevonden. Het gehele areaal wordt geïnspecteerd.

Onderhoudskosten verhardingen (Oranjewoud, 2008). Deze rapporten komen aan bod in de paragrafen 3.4.1, 3.4.2 en 3.4.3.

²⁰ De rekenkamer heeft hiervoor de *Publicatie 147 Wegbeheer* van het CROW gebruikt en heeft zich hierbij laten adviseren door PlanTerra.

²¹ Rapport *Onderhoudskosten Verhardingen Stadsdeel Centrum Amsterdam, 2008*, Oranjewoud, pagina 13.

²² Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur.

²³ *Publicatie 147 Wegbeheer* van het CROW, pagina 78

Hiervoor zijn alle wegvakonderdelen van alle straten bekeken. Dit was de basis voor een oordeel over de kwaliteit van de openbare ruimte. Volgens de rekenkamer is dit een goede methode om de *gemiddelde kwaliteit* van de openbare ruimte vast te stellen. De rekenkamer is van mening dat er echter ook nadelen kleven aan het gebruik van deze gegevens voor het maken van de berekeningen van de *onderhoudsachterstand*. Een schouw is een visuele inspectie waarbij een slechte kwaliteit van het geïnspecteerde wegvakonderdeel niet wil zeggen dat de gehele schouwlocatie van slechte kwaliteit is. Bij een schouw is onvoldoende informatie bekend over de daadwerkelijke kwaliteit van de wegen om de onderhoudsachterstand mee te kunnen bepalen. De onderhoudsachterstand kan dus ook hoger of lager zijn. Wij leggen dat in het hiernavolgende kader aan de hand van enkele voorbeelden uit.

Volgens de huidige CROW-inspectiemethode moet een inspecteur de wegvakonderdelen beoordelen als vakken van 100 meter. Voor deze beoordeling zijn twee zaken van belang: de normen voor het bepalen van de *omvang* van de schade en voor de *ernst* van de schade. De normen voor het bepalen van de schadeomvang van bijvoorbeeld oneffenheden zijn als volgt:

- 3 tot en met 7 stuks oneffenheden per 100 meter: geringe omvang
- 8 tot en met 15 stuks oneffenheden per 100 meter: enige omvang
- 16 stuks en meer oneffenheden per 100 meter: grote omvang.

Daarnaast is er de indeling in de ernst van de schade van de oneffenheden in licht, matig en ernstig.

In een wegvakonderdeel - dat langer of korter kan zijn dan 100 meter - komen verschillende verschijningsvormen voor van de ernst van de schade. De inspecteur neemt de meeste ernstige vorm waar en bepaalt daarnaast ook de omvang om zo tot een juiste notatie van het schadecijfer te kunnen komen, uitgedrukt per 100 meter en op een schaal 0-9. Hierbij zijn de cijfers 0 tot en met 2 'goed' en de cijfers 8 tot en met 9 staan voor 'zeer slecht'. Wij geven 2 voorbeelden²⁴:

1. Indien een inspecteur bijvoorbeeld op een voetpad met een lengte van 33 meter slechts 1 ernstige oneffenheid constateert, dan moet hij deze doorrekenen naar de vereiste 100 meter. Dit betekent dat 1 oneffenheid op de 33 meter, 3 oneffenheden op 100 meter zijn. De beoordeling wordt dan een ernstige oneffenheid in geringe omvang en krijgt het CROW-schadecijfer 7.
2. Van een wegvakonderdeel van circa 230 meter lengte heeft circa 120 meter onderhoud gehad. In het onderhouden gedeelte zijn ook geen schades geconstateerd. Het resterende gedeelte van dit wegvakonderdeel (circa 100 meter) bevat matige oneffenheden en wel zoveel dat het hele wegvakonderdeel (230 meter) daardoor een matige beoordeling krijgt.

²⁴ *Kwaliteit van de buitenruimte - wegbeheer in stadsdeel Centrum van gemeente Amsterdam* van Oranjewoud, 31 oktober 2007, pagina 8

Methode op basis van de onderhoudscyclus van het areaal.

Bij deze methode neemt men een gemiddelde cyclus voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden (bij elementenverharding: herstrating, bij asfaltverharding: vervangen deklaag en de lagen daaronder) als uitgangspunt. Men gaat er bijvoorbeeld van uit dat gemiddeld om de 15 jaar herstrating plaatsvindt. Bij een aantal wegen is dit echter langer geleden. Dit deel geeft dan de onderhoudsachterstand weer. Vervolgens wordt de grootte van het areaal bepaald dat hierbij achterloopt en de te nemen maatregelen vertaald in kosten.

De kanttekening die bij deze methode geplaatst moet worden is dat als een straat volgens de gemiddelde cyclus moet worden aangepakt, dit niet meteen wil zeggen dat ook buiten op straat daadwerkelijk een slechte kwaliteit wordt aangetroffen. Verhardingen die er bijvoorbeeld al meer dan 25 jaar liggen sinds de laatste maatregelen van groot onderhoud kunnen nog een uitstekende kwaliteit hebben. De wijze van aanleg, de duurzaamheid van de gebruikte materialen en de gebruiksintensiteit van de weg zijn belangrijke factoren die de daadwerkelijke kwaliteit bepalen.

Interactie tussen deze twee methoden

De gemiddelde cyclus voor een bepaald type verharding kan dus worden bepaald op basis van ervaringscijfers (bijvoorbeeld historische gegevens over de daadwerkelijke slijtage en inspectiegegevens) en theoretische gegevens. Hoe beter de gebruikte gemiddelde onderhoudsrichtlijnen onderbouwd zijn, hoe nauwkeuriger de berekening van het *achterstallig onderhoud* zal zijn.

Indien historische kennis van de gemiddelde onderhoudscyclus voor de verschillende typen verhardingen aanwezig is, kan deze ook bijdragen aan het opstellen van een goede *onderhoudsplanning*. Gedetailleerde praktijkinformatie over de historie van het areaal kan gedragsmodellen²⁵ voeden, die kunnen voorspellen wanneer een vastgestelde richtlijn zal worden bereikt en onderhoud noodzakelijk zal zijn.

De praktijk in stadsdeel Centrum

Het stadsdeel Centrum heeft sinds zijn oprichting in 2002 gewerkt met de methode op basis van inspecties (methode 1) voor het bepalen van de onderhoudsachterstand. In de jaren voor de oprichting van het stadsdeel werkte de dienst Binnenstad ook op deze manier.

Het is de rekenkamer gebleken²⁶ dat het stadsdeel niet voldoende in staat is om de hoogte van de onderhoudsachterstand van wegen te nauwkeurig berekenen op basis van nauwkeurig onderbouwde gemiddelde onderhoudscycli (methode 2). Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Het stadsdeel had en heeft geen volledig inzicht in de (kosten)kengetallen voor onderhoudskwaliteit. De kostenkengetallen en afschrijvingstermijnen in het Handboek Beheer en Onderhoud uit 2002 zijn tot stand gekomen op grond van ervaringsdeskundigheid van beheerders, toezichthouder en sectorcontroller,

²⁵ Hier worden gedragsmodellen van de ontwikkeling van een schade in de tijd bedoeld.

²⁶ Bronnen: handboek *Beheer en Onderhoud*, pagina 16 en gehouden interviews.

gecombineerd met kentallen van elders en de onderlinge discussie erover. De kostenkengetallen in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* van het stadsdeel Centrum zijn weliswaar al een stuk beter²⁷, maar zeker nog niet volledig.

- De mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting zijn niet allemaal geactualiseerd in het beheersysteem.
- De maatregeltoetsen (gedragsmodellen)²⁸, waarin is opgenomen wat het stadsdeel moet doen bij een bepaald schadebeeld, zijn nog niet voldoende uitgewerkt.
- Verschillende wegvakonderdelen zijn een aantal jaar geleden samengevoegd waardoor ook verschillende soorten materialen zijn samengevoegd. Voordat de volgende inspectie gaat plaatsvinden, zal door een inspecteur eerst elk wegvakonderdeel gecontroleerd moeten worden op materiaalgrenzen.

Wij concluderen dan ook dat het beheersysteem van het stadsdeel onvoldoende geschikt is om onderhoudsachterstanden volgens de tweede methode juist en volledig mee te berekenen en dat het stadsdeel hiermee niet volledig kan budgetteren en plannen.

De rekenkamer concludeert dat het achter het gebruik van de eerste methode door het stadsdeel voor de bepaling van achterstallig onderhoud staat. Ten eerste omdat hieraan uiteindelijk toch minder bezwaren kleven dan aan de tweede methode. Ten tweede omdat het de rekenkamer is gebleken dat het beheersysteem van het stadsdeel onvoldoende geschikt is om onderhoudsachterstanden mee te berekenen volgens de tweede methode.

Wij gaan in de volgende twee paragrafen in op de bepalingen van het achterstallig onderhoud in documenten van de dienst Binnenstad en het stadsdeel Centrum. Wij hebben in deze documenten ook gezocht naar analyses van het ontstaan van de genoemde onderhoudsachterstanden. Deze analyses hebben wij niet aangetroffen. Alleen in het *Investeringsplan Binnenstad*²⁹ uit 2000 heeft de centrale stad vermeld dat door bezuinigingen in de zeventiger en tachtiger jaren er een omvangrijk volume achterstallig onderhoud aan wegen en walmuren is ontstaan. In combinatie met het intensieve gebruik heeft dit volgens de centrale stad geleid tot hogere investeringen in de onderhoudssfeer. De rekenkamer concludeert daarom dat het stadsdeel Centrum geen eigen analyse heeft gemaakt.

²⁷ Het stadsdeel heeft in een interview aangegeven dat de kengetallen uit 2006 op basis van ervaringscijfers tot stand gekomen zijn en door het toetsen van onderbouwingen aan enkele nacalculaties van afgerond onderhoud en afgeronde herinrichtingen.

²⁸ Het stadsdeel Centrum moet voor zijn areaal per wegtype een gedragsmodel gaan maken zoals opgenomen in de CROW 147 publicatie en deze koppelen aan de CROW 245 publicatie. Op deze manier is het mogelijk theoretisch te berekenen wanneer en welke maatregelen nodig zijn om een bepaald (schade)beeld te voorkomen, behouden of te behalen.

²⁹ Bijlage 3 *Het financieel perspectief voor de binnenstad* behorende bij het *Investeringsplan Binnenstad*, pag. 7

3.3 Bepaling onderhoudsachterstand: de praktijk Dienst Binnenstad (centrale stad)

Voordat het stadsdeel Centrum in 2002 is ingesteld heeft de centrale stad twee documenten uitgebracht waarin zij ingaat op benodigde bedragen voor de openbare ruimte.

In het document *Wegbeheer Binnenstad* uit 2000 heeft de centraal stedelijke dienst Binnenstad, de ambtelijke voorloper van het stadsdeel Centrum, een berekening van de onderhoudsachterstand opgenomen. De dienst Binnenstad heeft daarnaast in 2000 in het *Investeringsplan Binnenstad* de investeringsbehoefte voor een aantal concrete plannen voor een beperkt aantal plekken in de openbare ruimte berekend. De rekenkamer is nagegaan of het beoogde kwaliteitsniveau in de rapporten is vastgesteld, of er een onderhoudsachterstand is berekend en zo ja, op welke manier deze is bepaald (financieel en in vierkante meters).

3.3.1 Notitie Wegbeheer Binnenstad 1999 (2000)

Het rapport *Wegbeheer Binnenstad* uit 2000 gaat uit van een oppervlakte van de verharding van de binnenstad van 2.192.000 m². Deze is opgedeeld in:

- 597.000 m² asfaltverharding;
- 1.578.000 m² elementenverharding;
- 17.000 m² overige verhardingen.

De beheertaak van de Dienst Binnenstad - het groot en klein onderhoud - betrof echter een kleinere oppervlakte, namelijk 2.071.000 m², omdat de financiering en uitvoering van het groot en klein onderhoud aan trambanen tot een halve meter buiten de rail en tramhalten (in totaal 121.000 m²) voor rekening van het GVB kwamen.

Deze resterende 2.071.000 m² is opgedeeld in:

- 1.619.000 areaal niet-Hoofdnet Auto;
- 452.000 areaal Hoofdnet Auto.

De DIVV is verantwoordelijk voor het groot onderhoud aan het Hoofdnet Auto, de dienst Binnenstad voor het klein onderhoud.

Beoogd kwaliteitsniveau

De dienst Binnenstad geeft in het rapport uit 2000 dat het beschikbare budget te laag is om het wegennet op de juiste wijze te kunnen onderhouden en dat de kwaliteit daardoor voortdurend achterblijft bij de gestelde kwaliteitsdoelen. De kwaliteitsdoelen zijn niet in het rapport opgenomen. Hiervoor verwijst de dienst naar de 'beheerstrategie' welke bij de opzet van het wegbeheersysteem (1992) is opgesteld. Hierover beschikt de rekenkamer niet. De rekenkamer gaat er vanuit dat de ambitie van de dienst Binnenstad is dat de kwaliteit van de verharding minimaal het cijfer 3 heeft. Dit cijfer komt overeen met de schadekwalificatie 'matig' van de CROW-systematiek. In de onderstaande alinea maken wij duidelijk waarom.

In 1998 heeft een globale visuele inspectie plaatsgevonden van de verhardingen in de binnenstad. De verhardingen zijn geïnspecteerd en beoordeeld op basis van de toenmalige en nu niet meer gehanteerde CROW-systematiek. De beoordeling van de schade is uitgedrukt in een beoordelingscijfer op een schaal van 1 tot en met 5. Hierbij betekent het cijfer 1 een schadekwalificatie ‘goed’ (geen zichtbare schade of lichte schade van zeer geringe omvang). Het cijfer 5 houdt een schadekwalificatie ‘zeer slecht’ in (matige schade van grote omvang en/of ernstige schade). De dienst Binnenstad vermeldt dat wegen met de CROW-schadekwalificaties ‘slecht’ (cijfer 4) en ‘zeer slecht’ (cijfer 5) direct of op korte termijn moeten worden onderhouden. Dit is niet het geval voor wegen met de schadekwalificatie ‘matig’ (cijfer 3) waarvoor onderhoud op langere termijn noodzakelijk is.

Onderhoudsachterstand in aantal m² en financieel

Onderhoudsachterstand in aantallen m²

De onderhoudsachterstand voor elementen- en asfaltverhardingen (exclusief trambanen en Hoofdnet Auto) betreft in totaal 598.598 vierkante meter. Het gaat hier om elementen- en asfaltverhardingen die het CROW-cijfer 4 en 5 hebben gescoord bij de inspectie uit 1998.

Onderhoudsachterstand financieel

De berekende onderhoudsachterstand bedraagt €14,9 miljoen en is in tweeën verdeeld:

- €11,7 miljoen³⁰ voor het areaal Binnenstad (= exclusief Hoofdnet Auto en trambanen);
- €3,2 miljoen³¹ voor het areaal Hoofdnet Auto.

3.3.2 Investeringsplan Binnenstad (2000)

Het stadsdeel heeft de rekenkamer gewezen op het belang van het rapport *Investeringsplan Binnenstad* uit 2000 in de zoektocht van de rekenkamer naar beschrijvingen en onderbouwingen van onderhoudsachterstanden.

De rekenkamer komt echter tot de conclusie dat dit rapport geen inventarisatie is van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte van de binnenstad. Het rapport beschrijft namelijk de concrete plannen voor investeringen in een beperkt aantal plekken, waarmee vooral beoogd wordt een extra kwaliteitsniveau te realiseren om grootstedelijke allure te geven aan de binnenstad (net als in Groningen en Maastricht). Wij gaan er vanuit dat deze plekken óók achterstand in onderhoud kennen, maar die is niet geïnventariseerd en de kosten ervan zijn niet berekend. Ook het (extra) kwaliteitsniveau is niet gedefinieerd.

³⁰ De rekenkamer heeft het bedrag uit het rapport (definitie 1) omgerekend naar dat voor definitie 2. Het rapport spreekt van een onderhoudsachterstand van € 8,9 miljoen (€ 11,7 miljoen minus het jaarlijks benodigd budget van € 2,8 miljoen).

³¹ De rekenkamer heeft het bedrag uit het rapport (definitie 1) omgerekend naar dat voor definitie 2. Het rapport spreekt van een onderhoudsachterstand van € 2,1 miljoen (€ 3,2 miljoen minus het jaarlijks benodigd budget van € 1,1 miljoen).

Het plan is een optelsom van beoogde investeringen voor rekening van de centrale stad en voor rekening van stadsdeel Centrum. Investerings in het Hoofdnet Auto zijn voor rekening centrale stad. Van het genoemde bedrag van €44,5 miljoen³² (f98 miljoen) is dus slechts een deel relevant voor stadsdeel Centrum. Hoeveel dat is, is niet goed te bepalen, want het is onduidelijk in hoeverre de wél beschikbare dekkingsmiddelen (met name uit het Parkeerfonds) uit de begroting van de centrale stad of van die van stadsdeel Centrum komen.

3.4 Bepaling onderhoudsachterstand: de praktijk stadsdeel Centrum

In deze paragraaf gaan we in op de berekeningen van het stadsdeel Centrum van het achterstallig onderhoud van wegen. De rekenkamer is per rapport nagegaan of het beoogde kwaliteitsniveau is vastgesteld en op welke manier de onderhoudsachterstand is bepaald (financieel en in vierkante meters).

Het gaat om de volgende drie rapporten:

- Rapport *Onderhoudsstrategie 2006*;
- Conceptrapport *Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen 2007 Stadsdeel Centrum* van het KOAC/NPC (2007);
- Conceptrapport *Onderhoudskosten verhardingen Stadsdeel Centrum Amsterdam, Oranjewoud* (2008).

3.4.1 Rapport Onderhoudsstrategie 2006 – Kwaliteit moet je koesteren (januari 2006)

Het stadsdeel Centrum heeft in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006 – Kwaliteit moet je koesteren* van januari 2006 de onderhoudsachterstand van wegverhardingen bepaald.³³

Het totale areaal aan wegverharding in het stadsdeel Centrum in dit rapport omvat 2.150.000 m².

De beheertaak van het stadsdeel Centrum betreft echter een kleinere oppervlakte, namelijk 2.029.000 m², omdat de financiering en uitvoering van het onderhoud aan trambanen en tramhalten (in totaal 121.000 m²) voor rekening van het GVB komen. De overgebleven 2.029.000 m² is onder te verdelen in:

- 1.604.000 m² niet-Hoofdnet Auto;
- 425.000 m² Hoofdnet Auto.

³² In de tekst van het plan wordt gesproken over € 44,5 miljoen aan gebrek aan dekking, maar in de bijlage over € 32,2 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt door een bedrag van € 12,3 miljoen, die in de bijlage is opgenomen als mogelijke dekking voor het Weteringcircuit. Dit wordt in de tekst niet genoemd.

³³ Het is de rekenkamer niet bekend wat de bestuurlijke status is van het rapport *Onderhoudsstrategie 2006*. Het stadsdeel heeft in een interview aangegeven dat het rapport niet bestuurlijk is vastgesteld. Wel heeft de wethouder Openbare Ruimte de brief 'Conceptnota Onderhoudsstrategie 2006' aan het DB (maart 2006) gestuurd. Deze conceptnota ziet er grotendeels hetzelfde uit.

De verhardingen bestaan uit:

- 267.354 m² asfaltverhardingen³⁴;
- 1.353.222 m² elementenverhardingen.

Het stadsdeel voert het klein onderhoud aan het Hoofdnet Auto uit en betaalt de kosten hiervan. De dienst IVV is verantwoordelijk voor het groot onderhoud aan het hoofdnet en financiert deze ook. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 3.1 Verdeling verantwoordelijkheden onderhoud van areaal stadsdeel Centrum

Type verharding	Verantwoording en financiering	
	Klein onderhoud	Groot onderhoud
Trambanen en -halten	GVB	GVB
Hoofdnet Auto	Stadsdeel Centrum	DIVV
Overige wegen	Stadsdeel Centrum	Stadsdeel Centrum

Beoogd kwaliteitsniveau

Het stadsdeel verwijst in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* naar het *Handboek Beheer en Onderhoud* waarin het beoogde niveau voor de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte van het stadsdeel is vastgelegd. Het handboek onderscheidt vier onderhoudsniveaus:

- laagwaardig;
- basis;
- extra;
- exclusief.

De commissie van advies van de centrale stad heeft op 14 februari 2002 met dit handboek ingestemd, inclusief het zogeheten ‘haalbare scenario’. Hierbij is het primaire uitgangspunt, dat de kwaliteit van het onderhoud overal minimaal op het niveau ‘basis’ moet liggen en de kwaliteit voor voetpaden en rijwegen in de zogeheten kern-, verkeers- en verblijfsgebieden op het onderhoudsniveau ‘extra’³⁵

Het onderhoudsniveau ‘basis’ houdt een aanvaardbare onderhoudskwaliteit in die voldoet voor de meeste, niet bijzondere, locaties in de binnenstad.³⁶ Dit basisniveau ligt doorgaans boven het technische minimum waarbij sprake is van aanvaardbaar onderhoud. Het basisniveau ligt boven het niveau ‘laagwaardig’ - een kwaliteitsniveau

³⁴ Op pagina 7 van het rapport dat bij 26% van het areaal van de asfaltverharding sprake is van achterstallig onderhoud. Op pagina 11 blijkt die 26% een aantal vierkante meter te vertegenwoordigen van 69.512: 100% is vervolgens 267.354 vierkante meter.



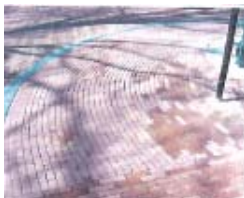
³⁵ Zie hiervoor ook paragraaf 2.3 Beleid kwaliteit openbare ruimte.

³⁶ Handboek *Beheer en Onderhoud*, 2002, pagina's 10 en 11

dat (net) niet meer toelaatbaar is - en onder het niveau 'extra', dat is voorbehouden aan de plekken in de binnenstad die een streepje meer krijgen.

De centrale stad heeft in het handboek voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte (waaronder wegen, bomen, heesters, gras, boomkransen, waterbouwkundige werken en straatmeubilair) maatlatten uitgewerkt voor de vier onderscheiden kwaliteitsniveaus van onderhoud. Hiervoor zijn referentiefoto's en tekstuele toelichtingen gebruikt. In de hierna volgende figuur is een voorbeeld opgenomen van de maatlatten voor de vier kwaliteitsniveaus voor het onderdeel 'wegen: trottoir in klinkers'.

Figuur 3.1 Voorbeeld onderhoudsniveaus overgenomen uit Handboek Beheer en Onderhoud voor 'wegen: trottoir in klinkers'³⁷

Wegen: Trottoir in klinkers			
			
LAAGWAARDIG	BASIS	EXTRA	EXCLUSIEF
Lager dan basis en/of losliggende klinkers; Meer dan 20% breuk of een gevaarlijke situatie	Maximaal 30% ongelijkmatig; Verzakking maximaal 5% (niet meer dan 2 cm); Reparatiетijd 4 weken	Maximaal 15% ongelijkmatig; Verzakking maximaal 2% (niet meer dan 2 cm); Reparatiетijd 2 weken	Geen verzakking/oneffenheid; Goede afwatering; Reparatiетijd 1 week

In het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* legt het stadsdeel een relatie tussen de systematiek van het *Handboek Beheer en Onderhoud* en die van het Nationale kennisplatform voor verkeer, vervoer, infrastructuur en openbare ruimte (CROW). Het is echter onduidelijk hoe het stadsdeel het onderhoudskwaliteitsniveau 'basis' uit het handboek precies definieert in CROW-termen. Het rapport bevat namelijk verschillende tekstuele omschrijvingen en één afbeelding waarin de koppeling is uitgelegd³⁸:

³⁷ Handboek *Beheer en Onderhoud*, 2002, bijlage Maatlatten

³⁸ *Onderhoudsstrategie 2006*, pagina's 5 en 6

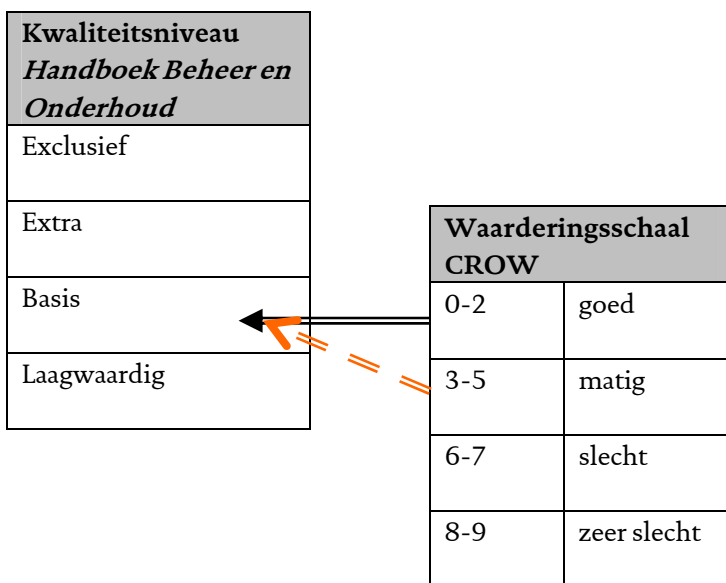
Tekstueel

- “De kwaliteit van de bestrating in het stadsdeel Centrum is voor 51% (waarderingschaal 0-2) ‘goed’ te noemen. Dat is ‘basisniveau’ volgens het *Handboek Beheer en Onderhoud*.”
- “De praktijk wijst uit dat het kwaliteitsniveau ‘basis’ overeenkomt met de waarderingschaal van de CROW van 2 tot 3.”
- “Conclusie: Basisniveau (tussen 2 en 3) is nog lang niet gerealiseerd.”

In een afbeelding

- In een afbeelding in het rapport is een duidelijke lijn getrokken van de CROW-schadecijfers 0-2 naar het niveau ‘basis’ van het handboek (zie de zwarte pijl in figuur 3.2).

Figuur 3.2 Koppeling CROW-systematiek aan Handboek Beheer en Onderhoud in rapport Onderhoudsstrategie 2006



Het stadsdeel gebruikt voor het formuleren van zijn beleid de kwaliteitsniveaus uit het *Handboek Beheer en Onderhoud* maar inspecteert niet op deze wijze. De inspecties vinden plaats op basis van de CROW-systematiek.

Het stadsdeel legt in het rapport niet uit hoe de systematiek van het wegbeheer van het CROW werkt. Wij zullen deze hieronder in het kort uiteenzetten.

De systematiek wegbeheer van CROW³⁹ gaat uit van verschillende schadebeelden die kunnen ontstaan aan verhardingen. Bij asfalt zijn er 10 verschillende soorten schadebeelden (bijvoorbeeld rafeling, spoorvorming en comfort) mogelijk, bij elementen 7 verschillende.

³⁹ Zoals vastgelegd in de CROW-publicatie 147: “Wegbeheer” en in 2003/2004 aangepast in CROW-publicatie 04-13

Bij wegininspecties wordt gekeken óf en in welke mate de schadebeelden in bepaalde wegvakken voorkomen. Men kijkt naar zowel de ernst van een schadebeeld als de omvang waarin dat voorkomt. Het kan dus gaan om bijvoorbeeld een ernstig schadebeeld dat maar ‘gering’ (plaatselijk) voorkomt of juist een licht schadebeeld dat in ‘grote’ omvang voorkomt. Door een combinatie van 3 scores op ernst (L=licht, M=matig en E=ernstig) en 3 scores van omvang (1=gering, 2=enig, 3=groot) ontstaat een negenpuntenmaatlat. Aangevuld met de score ‘geen shades’ waarneembaar, zijn er op deze manier 10 niveaus.

Figuur 3.3 CROW-scores

	L1	L2	L3	M1	M2	M3	E1	E2	E3
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Geen schade	Lichte schade in geringe omvang	Lichte schade in enige omvang	Lichte schade in grote omvang	Matige schade in geringe omvang	Matige schade in enige omvang	Matige schade in grote omvang	Ernstige schade in geringe omvang	Ernstige schade in enige omvang	Ernstige schade in grote omvang

Deze 10-puntenschaal is de meest generieke maatlat die ten grondslag ligt aan de CROW-systematiek. Dit zijn de scores, die een wegininspecteur opneemt bij zijn beoordeling van de kwaliteit van verhardingen buiten. De generieke maatlat is de afgelopen 10 jaar altijd de basis geweest. De verschillen die in de loop der jaren zijn ontstaan hebben te maken met veranderingen in de onderbouwing van de scores (bijvoorbeeld strengere normen) en de wijze waarop de scores samengevat kunnen worden gepresenteerd. Voorheen werkte men bijvoorbeeld met een 5-maatlat (1=goed, 2=redelijk, 3=matig, 4=slecht, 5=zeer slecht) en werd de 10-puntenschaal vertaald naar deze 5-maatlat. Tegenwoordig wordt een 3-punten maatlat gehanteerd variërend van onvoldoende, matig tot voldoende. Zie voor een gedetailleerdere uitleg hiervoor bijlage 1.

De rekenkamer gaat er vanuit dat het stadsdeel in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* bedoelt dat ‘basis’ gelijk is aan de CROW-waarderingschaal ‘goed’ (schadecijfers 0 tot en met 2). De rekenkamer meent dat deze koppeling niet terecht is. Om het gehele areaal op CROW-niveau ‘goed’ te willen hebben is zo ongeveer het maximale niveau dat men kan nastreven. Wij merken hierbij op dat er in dit geval geen CROW-schaal meer is voor het hogere kwaliteitsniveau ‘extra’ dat het stadsdeel nastreeft in zijn scenario ‘haalbaar’ voor drie van de vier gebieden die het onderscheidt. Laat staan dat er nog ruimte is voor een niveau ‘exclusief’ dat het stadsdeel nog daarboven onderscheidt. Het CROW stelt in zijn publicaties juist dat het praktisch onmogelijk is om een areaal als geheel op het niveau ‘goed’ te onderhouden. Elk deel van een straat kent een kwaliteitsachteruitgang in de tijd. Het CROW accepteert dat een areaal altijd een aandeel mag hebben dat minder is dan goed. Het gaat er om boven de ondergrenzen te blijven die comfort voor de weggebruikers aantasten of tot kapitaalvernietiging kunnen leiden. Die ondergrens ligt niet bij ‘goed’. Daarom is het naar oordeel van de rekenkamer

beter de koppeling van kwaliteitsniveau 'basis' aan de schadecijfers 3 tot en met 5 te gebruiken (zie hiervoor de oranje gestreepte pijl in figuur 3.2).

Het kwaliteitsniveau 'basis' is in het *Handboek Beheer en Onderhoud* omschreven als het niveau dat direct boven het kwaliteitsniveau 'laagwaardig' - een kwaliteitsniveau dat (net) niet meer toelaatbaar is - en direct onder het kwaliteitsniveau 'extra' ligt en is dus zeker niet het hoogst haalbare kwaliteitsniveau.

De kwaliteitsniveaus 'extra' en 'exclusief' uit het handboek zouden naar mening van de rekenkamer meer in aanmerking komen voor een koppeling aan de CROW-schadecijfers 0 tot en met 2.

Onderhoudsachterstand in aantal m² en financieel

In 2005 heeft het stadsdeel een inspectie laten uitvoeren. In het rapport is de financiële berekening van de onderhoudsachterstand van verhardingen uitgerekend (uitgaande van het scenario basis) op basis van:

- de uit deze inspectie voortgekomen aantallen vierkante meters per schadecijfer;
- een aanname van welke schadecijfers onder de definitie van achterstallig onderhoud vallen;
- een globale inschatting van de kosten van de benodigde maatregelen per schadecijfer om de achterstand weg te werken.

Tabel 3.2 Onderhoudsachterstand o.b.v. inspectie 2005 (exclusief trambanen en Hoofdnet Auto)

Verhardingstype (inclusief 'overige verhardingen') ⁴⁰	Aantal m ² totaal (exclusief trambanen en Hoofdnet Auto)	Aantal m ² met CROW-cijfer 8-9 'zeer slecht'	Aantal m ² met CROW-cijfer 6-7 'slecht'	Onderhouds-achterstand in aantal m ²	Onderhouds-achterstand financieel
Elementenverharding (open verhardingen)	1.353.222 (100%)	36.031 (2,66%)	119.518 (8,83%)	155.549 (11,49%)	€14.368.500
Asfaltverhardingen (gesloten verhardingen)	267.354 (100%)	7.243 (2,71%)	30.410 (11,37%)	37.653 (14,08%)	€2.693.760
Totaal	1.620.576	43.274	149.928	193.202	€17.062.260

⁴⁰ Het verschil tussen de in deze paragraaf eerder genoemde 1.604.000 m² 'niet-Hoofdnet Auto' en het hier opgenomen totaal van 1.620.576 m² wordt verklaard door het aantal m² 'overige verhardingen'.

Onderhoudsachterstand in aantallen m²

Het stadsdeel heeft in het rapport de onderhoudsachterstand uitgedrukt in het aantal m² elementen- en asfaltverharding (exclusief trambanen en Hoofdnet Auto) met schadecijfers 3 tot en met 9. Alle wegverhardingen met een inspectiecijfer van een 3 of hoger voldoen niet aan het basisniveau en dit betekent achterstand in onderhoud. Het gaat hierbij om in totaal 693.150 m² achterstallig onderhoud dat is onderverdeeld in:

- 623.638 m² bij elementenverharding (=46,09% van het totaal aan elementenverharding);
- 69.512 m² bij asfaltverharding (=26,00% van het totaal aan asfaltverharding).

De rekenkamer heeft een berekening gemaakt waarbij alleen de CROW-schadecijfers 6, 7, 8 en 9 (op een schaal van 0-9) als achterstallig onderhoud gedefinieerd zijn. Het totaal aantal vierkante meter achterstallig onderhoud komt daarmee op 193.202. Dit bestaat uit:

- 155.549 m² bij elementenverharding (=11,49% van het totaal aan elementenverharding);
- 37.653 m² bij asfaltverharding (=14,08% van het totaal aan asfaltverharding).

Onderhoudsachterstand financieel

In het rapport heeft het stadsdeel de maatregelprijs voor elementen met de ernstigste schade bepaald op €150 per m². Met dit bedrag kan een vierkante meter met een inspectiecijfer 8 of 9 in de gewenste staat van onderhoud gebracht worden. De maatregelprijs voor een vierkante meter met de inspectiecijfers 6 en 7 bedraagt de helft van €150 en die voor de inspectiecijfers 3 tot en met 5 is deze 30%. Voor asfalt geldt dezelfde systematiek en hiervoor is de maatregelprijs voor asfalt met de ernstigste schade €120.

Volgens het stadsdeel zijn bovengenoemde prijzen op basis van ervaringscijfers tot stand gekomen en door het toetsen van onderbouwingen aan enkele nacalculaties van afgerond onderhoud en afgeronde herinrichtingen. Het stadsdeel heeft aangegeven dat de kostenkengetallen nog niet volledig zijn.⁴¹

De berekening van het achterstallig onderhoud heeft plaatsgevonden door de maatregelprijzen te vermenigvuldigen met de daarbij behorende vierkante meters. De uitkomst hiervan is €30 miljoen. Dit betekent volgens het rapport dat als op enig moment in één gerichte actie alle achterstallig onderhoud wordt weggewerkt, dit begin 2006 €30 miljoen zou hebben gekost.

De rekenkamer heeft deze berekening van het stadsdeel in de hiernavolgende tabel opgenomen.

⁴¹ Bron: Interview medewerkers stadsdeel.

Tabel 3.3 Onderhoudsachterstand o.b.v. inspectiegegevens 2005 (berekening stadsdeel in rapport 'Onderhoudsstrategie 2006')

Type verharding	Inspectie-cijfer	A Onderhouds- achterstand (m ²)	B (=A *E) Onderhouds- achterstand (€)	C Maatregel (100%=1)	D Prijs per eenheid bij 100% (€)	E (=C*D) Prijs per eenheid (€)
Elementen	8-9	36.031	5.404.650	1,00	150,00	150,00
	6-7	119.518	8.963.850	0,50	150,00	75,00
	3-5	468.089	23.404.450	0,30	150,00	50,00
		623.638	28.809.100			
Asfalt	8-9	7.243	869.160	1,00	120,00	120,00
	6-7	30.410	1.824.600	0,50	120,00	60,00
	3-5	31.859	1.274.360	0,30	120,00	40,00
		69.512	2.143.520			
Achterstand totaal		693.150	30.952.620			

De rekenkamer constateert dat de in het rapport opgenomen bedragen aan achterstallig onderhoud in kolom B niet optellen tot €28.809.100 bij elementen en €2.143.520 bij asfalt. Het bedrag van €28.809.100 ontstaat door de bedragen behorende bij 'inspectiecijfer 8-9' en 'inspectiecijfer 3-5' bij elkaar op te tellen. Het bedrag van €2.143.520 ontstaat door de bedragen behorende bij 'inspectiecijfer 8-9' en 'inspectiecijfer 3-5' bij elkaar op te tellen. De bedragen behorende bij 'inspectiecijfer 6-7' ontbreken dus in de berekeningen.

Het stadsdeel heeft hiervoor in het rapport geen verklaring gegeven. Het stadsdeel heeft in een interview met de rekenkamer verklaard dat men er waarschijnlijk vanuit is gegaan dat het niet in de berekening opgenomen 'inspectiecijfer 6-7' een ernstige schade van geringe omvang betekent, die in de jaarlijkse gebiedsgerichte aanpak kan worden weggenomen.

Deze uitleg bevreemdt de rekenkamer omdat wij eerder zouden verwachten dat de gebiedsgerichte aanpak geschikt is voor de aanpak van wegvakonderdelen met een matige schade (inspectiecijfers 3 tot en met 5).

Als we er vanuit gaan dat alleen de CROW-schadecijfers 6, 7, 8 en 9 (op een schaal van 0-9) als achterstallig onderhoud opgevat kunnen worden komt het bedrag aan achterstallig onderhoud uit op €17.062.260.⁴² Dit is aanzienlijk minder dan het bedrag van circa €30 miljoen waarin de schadecijfers 3 tot en met 9 zijn meegenomen.

⁴² De rekenkamer heeft in zijn berekening ook twee kleine correcties opgenomen: kolom E, bij 'Elementen' en 'inspectiecijfer 3-5': dertig procent van € 150 is geen € 50 maar € 45 en bij 'Asfalt' en 'inspectiecijfer 3-5': dertig procent van € 120 is geen € 40 maar is € 36.

Als wij ook de overweging van het stadsdeel meetellen dat de schades met inspectiecijfer 6-7 niet tot het achterstallig onderhoud gerekend hoeven te worden (omdat deze ernstige schades zijn maar met geringe omvang die het stadsdeel in het gebiedsgericht onderhoud kan aanpakken), dan zou de omvang van het achterstallig onderhoud in 2006 nog lager uitkomen dan ongeveer €17 miljoen.

3.4.2 Conceptrapport *Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen 2007 Stadsdeel Centrum van het KOAC/NPC (2007)*

Het stadsdeel heeft officieel nog geen nieuw rapport uitgebracht over het (achterstallig) onderhoud van het areaal wegen.

Het stadsdeel is in 2007 wel begonnen met het opstellen hiervan en heeft hierbij advies gevraagd aan twee verschillende partijen, Oranjewoud en KOAC/NPC. De rekenkamer heeft de conceptrapporten van deze twee organisaties ontvangen en gaat in deze paragraaf in op de inhoud daarvan. Het stadsdeel heeft benadrukt dat beide rapporten concepten betreffen. Het stadsdeel heeft de rekenkamer verzocht hier zeer terughoudend mee om te gaan omdat het uitdrukkelijk nog enkele kanttekeningen plaatst bij met name de gebruikte eenheidsprijzen. Ook op deze kanttekeningen gaan wij in. Wij gaan eerst in op het rapport van KOAC/NPC.

De oppervlakte van de verharding van het stadsdeel Centrum waarmee KOAC/NPC rekent is 2.142.301 m². Deze is inclusief de wegverhardingen waarvoor de DIVV en het GVB verantwoordelijk zijn. De volgende gebiedsindeling is gebruikt naar analogie van het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2001:

- 299.020 m² verblijfsgebied;
- 519.563 m² verkeersgebied;
- 116.518 m² combinatiegebied;
- 1.207.200 m² overig gebied.

Er is geen indeling in aantal vierkante meters gemaakt naar type verharding of Hoofdnet Auto en trambanen.

KOAC/NPC heeft een koppeling gemaakt tussen de kwaliteitswaardering voortkomend uit de uitgevoerde visuele inspectie uit het jaar 2007 en het *Handboek Beheer en Onderhoud* van het stadsdeel uit 2001. Om deze koppeling te ontwikkelen is gebruik gemaakt van de *CROW Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte* (publicatie 245). KOAC/NPC vermeldt in het rapport dat het voor stadsdeel met deze informatie voor het eerst mogelijk is om zijn beleidsdoelstellingen daadwerkelijk te toetsen.

Beoogd kwaliteitsniveau

In het rapport zijn twee scenario's doorgerekend. Namelijk dat voor het gewenste kwaliteitsniveau 'basis' en voor 'haalbaar'. Deze scenario's volgen uit het *Handboek Beheer en Onderhoud*.

In het basisscenario is het gewenste kwaliteitsniveau 'basis' voor alle vier de gebieden van het stadsdeel (verblijfsgebied, verkeersgebied, combinatiegebied en gebied 'overig'). Binnen het haalbare scenario is voor het gebied 'overig' een gewenst kwaliteitsniveau

‘basis’ en voor de drie andere – het verblijfsgebied, het verkeersgebied en het combinatiegebied – is dat het kwaliteitsniveau ‘extra’.

Onderhoudsachterstand in aantal m² en financieel

In het rapport plaatst KOAC/NPC de kanttkening dat alle berekeningen zijn gebaseerd op de totale oppervlakte van 2.142.301 m², dus inclusief het areaal waarvoor de DIVV en het GVB verantwoordelijk zijn.

Onderhoudsachterstand in m²

KOAC/NPC hanteert de nieuwe CROW-systematiek met maatlaten (kwaliteitsniveaus) die variëren van ‘voldoende’ en ‘matig’ tot ‘onvoldoende’:

- ‘onvoldoende’ betekent dat de onderhoudsrichtlijn is overschreden⁴³;
- ‘matig’ houdt in dat de onderhoudsrichtlijn naar verwachting binnen enkele jaren zal worden bereikt;
- ‘voldoende’ betekent dat de onderhoudsrichtlijn naar verwachting niet binnen 5 jaar zal worden bereikt.

KOAC/NPC heeft bij zijn berekeningen voor een onderhoudsplanung als uitgangspunt genomen dat er geen verhardingen moeten blijven bestaan die de richtlijn zijn gepasseerd. Hierdoor komt in het eerste jaar direct het achterstallig onderhoud in beeld.

De rekenkamer interpreteert deze verwoording zo dat het aantal m² dat een onvoldoende scoort, ook het aantal m² is met een onderhoudsachterstand. KOAC/NPC heeft voor beide scenario’s echter verschillende aantallen vierkante meters aan achterstallig onderhoud opgenomen op verschillende plaatsen in het rapport. Bij het scenario basis gaat het om de aantallen:

- 429.064 m² met een score onvoldoende⁴⁴ en
- 330.742 m² waarvoor achterstallig onderhoud geldt⁴⁵.

Bij het scenario haalbaar betreft het de aantallen:

- 675.485 m² met een score onvoldoende⁴⁶ en
- 380.094 m² waarvoor achterstallig onderhoud geldt⁴⁷.

Voorlopig gaat de rekenkamer er vanuit dat het hoogste cijfer binnen een scenario het totale areaal van het stadsdeel betreft en het laagste dat waarvoor het stadsdeel verantwoordelijk is.⁴⁸ De volgende tabel laat de resultaten zien voor het scenario basis.

⁴³ Indien de onderhoudsrichtlijn van het CROW wordt overschreden (onderhoud noodzakelijk), komt dit in principe overeen met het kwaliteitsniveau laagwaardig in het handboek Beheer en Onderhoud (alleen voor de parkeerstroken is conform het handboek een uitzondering gemaakt).

⁴⁴ Pagina 8

⁴⁵ Pagina 10

⁴⁶ Pagina 8

⁴⁷ Pagina 12

⁴⁸ Totaal areaal 2.142.301 minus 425.000 Hoofdnet Auto en minus 121.000 trambanen = circa 1.600.000. En $330.742/1.600.000*100\%=21\%$

Tabel 3.4 Onderhoudsachterstand o.b.v. inspectie 2007 SCENARIO BASIS
(KOAC/NPC)

Gebied (beoogd kwaliteitsniveau)	Aantal m ² totaal stadsdeel ⁴⁹	Aantal m ² met score onvoldoende ⁵⁰	Onderhouds-achterstand in aantal m ² ⁵¹	Onderhouds-achterstand financieel ⁵²
Verblijfsgebied (basis)	299.020 (100%)	35.882 (12%)	Niet bekend	Niet bekend
Verkeersgebied (basis)	519.563 (100%)	72.739 (14%)	Niet bekend	Niet bekend
Combinatiegebied (basis)	116.518 (100%)	18.643 (16%)	Niet bekend	Niet bekend
Overig gebied (basis)	1.207.200 (100%)	301.800 (25%)	Niet bekend	Niet bekend
Totaal	2.142.301 (100%)	429.064 (20%)	330.742	€11.900.000

De resultaten voor het scenario haalbaar zijn in de hiernavolgende tabel samengevat.

Tabel 3.5 Onderhoudsachterstand o.b.v. inspectie 2007 SCENARIO HAALBAAR
(KOAC/NPC)

Gebied (beoogd kwaliteitsniveau)	Aantal m ² totaal stadsdeel ⁵³	Aantal m ² met score onvoldoende ⁵⁴	Onderhouds-achterstand in aantal m ² ⁵⁵	Onderhouds-achterstand financieel ⁵⁶
Verblijfsgebied (extra)	299.020 (100%)	143.530 (48%)	Niet bekend	Niet bekend
Verkeersgebied (extra)	519.563 (100%)	187.043 (36%)	Niet bekend	Niet bekend
Combinatiegebied (extra)	116.518 (100%)	43.112 (37%)	Niet bekend	Niet bekend
Overig gebied (basis)	1.207.200 (100%)	301.800 (25%)	Niet bekend	Niet bekend
Totaal	2.142.301 (100%)	675.485 (32%)	380.094	€13.600.000

⁴⁹ Inclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵⁰ Inclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵¹ Exclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵² Exclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵³ Inclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵⁴ Inclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵⁵ Exclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

⁵⁶ Exclusief het areaal van Hoofdnet Auto en trambanen

Onderhoudsachterstand financieel

KOAC/NPC heeft een onderhoudsplanning gemaakt om vervolgens het aantal m² aan achterstallig onderhoud financieel te kunnen vertalen. Het heeft hierbij maatregel Prijzen gehanteerd die door het stadsdeel zijn opgegeven. Deze zijn vergelijkbaar met gemiddelde landelijke prijzen met een opslag van 30%.⁵⁷ Op grond hiervan komt KOAC/NPC tot de conclusie dat de omvang van het achterstallig onderhoud voor het scenario basis €11,9 miljoen en voor het scenario haalbaar €13,6 miljoen is.

3.4.3 Conceptrapport *Onderhoudskosten verhardingen Stadsdeel Centrum Amsterdam, Oranjewoud (2008)*

In het conceptrapport *Onderhoudskosten verhardingen Stadsdeel Centrum Amsterdam* stelt Oranjewoud dat er totaal 2,2 miljoen vierkante meter verharding in het stadsdeel Centrum ligt:

- 1.759.301 m² verhardingen;
- 381.429 m² Hoofdnet Auto;
- 59.270 m² trambanen.

Omdat de DIVV en het GVB ook delen van (de financiering) van het onderhoud voor hun rekening nemen, rekent het rapport voor het stadsdeel voor:

- groot onderhoud en rehabilitatie 1.763.330 vierkante meter⁵⁸;
- klein onderhoud 2.134.629 vierkante meter⁵⁹.

Beoogd kwaliteitsniveau

In het conceptrapport gaat Oranjewoud uit van het scenario haalbaar volgens het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2001. Dit houdt voor verhardingen in dat het kerngebied, verkeersgebied en combinatiegebied op het niveau 'extra' worden onderhouden en het overig gebied op het niveau 'basis'.

⁵⁷ Het stadsdeel heeft echter in een interview aangegeven dat de eenheidsprijzen nog niet verfijnd genoeg zijn en het verwacht dat deze hoger zullen uitvallen. Het is van mening dat het hiervoor nog meerdere onderhouds- en herinrichtingsprojecten goed moet narekenen. Wij hebben advies ingewonnen over de in de bijlagen van het rapport opgenomen eenheidsprijzen voor onderhoudsmaatregelen. Het adviesbureau concludeerde dat de prijzen redelijk lijken. Zie hiervoor ook paragraaf 4.5.

⁵⁸ DIVV voert het groot onderhoud en de rehabilitatie van het Hoofdnet Auto van 381.429 m² uit en beschikt over de budgetten hiervoor.

⁵⁹ Het GVB voert klein onderhoud, groot onderhoud en de rehabilitatie van de trambanen van 59.270 m² uit en beschikt over de budgetten hiervoor.

Onderhoudsachterstand in aantal m² en financieel

Onderhoudsachterstand in aantal m²

Oranjewoud hanteert net als KOAC/NPC de nieuwe CROW-systematiek met maatlatten (kwaliteitsniveaus) die variëren van ‘voldoende’ en ‘matig’ tot ‘onvoldoende’⁶⁰

In dit rapport geeft Oranjewoud de omvang van het achterstallig onderhoud niet weer in m². Voorlopig gaat de rekenkamer er daarom vanuit dat een score onvoldoende van een wegvakonderdeel op het beleidsthema ‘aanzien’ een goede weergave is van het achterstallig onderhoud. In het rapport *Kwaliteit van de buitenruimte* van Oranjewoud van oktober 2007 is te lezen dat het aanzien van de verharding in hoge mate wordt bepaald door de algehele onderhoudstoestand van de weg en dat de ‘uitstraling’ van de verharding van invloed is op de gebruiker van de weg. In dit rapport heeft Oranjewoud op basis van de inspectie uit 2007 de volgende gegevens opgenomen:

- Van de asfaltverhardingen (totaal 555.775 m²) heeft 7% een score onvoldoende op het beleidsthema aanzien. Dit is 38.904 m².
- van de elementenverhardingen (totaal 1.636.992 m²) heeft 12% een score onvoldoende op het beleidsthema aanzien. Dit is 196.439 m².

Hiermee komt de omvang van het achterstallig onderhoud uit op in totaal 235.343 m². De rekenkamer constateert dat dit ongeveer 100.000 m² minder is dan de omvang in het rapport van KOAC/NPC.

Onderhoudsachterstand financieel

Oranjewoud heeft een standaardopbouw van de eenheidsprijzen gemaakt waarin de volgende toeslagen zijn gehanteerd:

- uitvoeringskosten 5%;
- algemene kosten/winst en risico 10%;
- onvoorzien 5%;
- voorbereiding en toezicht 10%.

Oranjewoud heeft zijn prijzen vergeleken met de eenheidsprijzen van het stadsdeel. Hiervoor zijn de prijzen getoetst aan de tarieven voor dichtstratingen van opbrekingen. Op basis hiervan zijn er toeslagen op de eenheidsprijzen van Oranjewoud toegepast. Het bureau beveelt in de conclusies van het rapport aan om de eenheidsprijzen aan te passen aan de hand van nacalculatie van recent uitgevoerde werken.

De rekenkamer constateert dat er weinig verschil lijkt te zijn in de wijze waarop de eenheidsprijzen in de benaderingen van Oranjewoud en KOAC/NPC tot stand zijn gekomen. Hierop gaan wij in paragraaf 4.5 nader in.

⁶⁰ De kwaliteit van de verharding wordt vastgesteld aan de door de CROW opgestelde beleidsthema's aanzien, comfort, duurzaamheid en veiligheid. Er is een relatie gelegd tussen schadebeelden en de beleidsthema's. Indien een schadebeeld een relatie heeft met het beleidsthema en de richtlijn voor dit schadebeeld is overschreden, dan scoort dit onderdeel een onvoldoende voor het beleidsthema. Indien het schadecijfer tussen de waarschuwingsgrens en de richtlijn zit, scoort dit onderdeel matig. Is het schadecijfer voor de waarschuwingsgrens dan scoort het onderdeel een voldoende.

In het rapport is berekend dat het eerste jaar (2008) aan €8.192.136 aan onderhoud nodig is en Oranjewoud heeft deze maatregelen de status achterstandsmaatregel meegegeven. Dit betekent in het rapport dat de betreffende onderdelen schades hebben die meer dan één stap over de richtlijn zitten en eigenlijk al uitgevoerd hadden moeten zijn.

Het bureau heeft het benodigd onderhoud bepaald conform de waarschuwingsgrenzen en richtlijnen zoals beschreven in publicatie 147 van het CROW. De gewone waarschuwingsgrenzen en richtlijnen gelden voor het overig gebied, de CROW norm. Voor de drie andere gebieden geldt de CROW+ norm waarbij de waarschuwingsgrens en de richtlijn één klasse verlaagd zijn met als doel een hogere kwaliteit van de verharding te krijgen. Deze resultaten staan in de hiernavolgende tabel samengevat.

Tabel 3.6 Onderhoudsachterstand o.b.v. inspectie 2007 SCENARIO HAALBAAR (Oranjewoud)

Gebied (beoogd kwaliteitsniveau)	Aantal m ² totaal stadsdeel (inclusief trambanen en Hoofdnet Auto)	Onderhouds-achterstand in aantal m ² (score onvoldoende op beleidsthema 'aanzien') ⁶¹	Onderhouds-achterstand financieel
Verblijfsgebied (extra)		Niet bekend	Niet bekend
Verkeersgebied (extra)		Niet bekend	Niet bekend
Combinatiegebied (extra)		Niet bekend	Niet bekend
Overig gebied (basis)		Niet bekend	Niet bekend
Totaal	2.200.000	235.343	€8.192.136

3.5 Conclusies bepaling onderhoudsachterstand

Op grond van de bovenstaande bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- De rekenkamer heeft in de onderzochte documenten geen analyse van het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum aangetroffen van het ontstaan van de onderhoudsachterstanden. Alleen in het *Investeringsplan Binnenstad*⁶² uit 2000 heeft de centrale stad vermeld dat door bezuinigingen in de zeventiger en tachtiger

⁶¹ De gegevens in deze kolom komen uit het rapport *Kwaliteit van de buitenruimte* van Oranjewoud van oktober 2007

⁶² Bijlage 3 *Het financieel perspectief voor de binnenstad* behorende bij het *Investeringsplan Binnenstad*, pag. 7

- jaren er een omvangrijk volume achterstallig onderhoud aan wegen en walmuren is ontstaan. In combinatie met het intensieve gebruik heeft dit volgens de centrale stad geleid tot hogere investeringen in de onderhoudssfeer. De rekenkamer concludeert daarom dat het stadsdeel Centrum geen eigen analyse heeft gemaakt.
- Het dagelijks bestuur kwam in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* op grond van een in 2005 gehouden inspectie en uitgaande van het scenario basis, tot de conclusie dat het achterstallig onderhoud van wegen ongeveer €30 miljoen bedroeg.
 - De rekenkamer meent dat deze berekening onvolledig is, omdat het beoogde kwaliteitsniveau van het stadsdeel op een niet geheel juiste manier is verbonden met de CROW-methodiek. Als dit op de juiste manier was gebeurd, was de omvang van het achterstallig onderhoud naar mening van de rekenkamer op maximaal €17 miljoen uitgekomen.⁶³
 - In 2007 en 2008 hebben twee bureaus in opdracht van het stadsdeel nieuwe (concept) berekeningen gemaakt van het achterstallig onderhoud aan wegen op grond van een inspectie in 2007. Zij komen tot een bedrag van €13,6 miljoen respectievelijk €8,2 miljoen voor het achterstallig onderhoud uitgaande van het scenario ‘haalbaar’ van het stadsdeel. De door deze bureaus berekende bedragen aan onderhoudsachterstand zijn dus minder hoog dan het in 2006 door het stadsdeel berekende bedrag van €30 miljoen. Mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de berekeningen van Oranjewoud en KOAC/NPC zijn verschillen in de gehanteerde kostprijzen, aantallen vierkante meters areaal (inclusief of exclusief het areaal van de trambanen en het Hoofdnet Auto) en richtlijnen.

3.6 Informatievoorziening van dagelijks bestuur aan deelraad

In deze paragraaf beantwoorden wij de onderzoeksvraag in hoeverre de stadsdeelraad tijdig, juist en volledig is geïnformeerd over de (aanpak van de) onderhoudsachterstand van wegen in de openbare ruimte.

Wij hebben daarvoor onderzocht in welke documenten het stadsdeel hierover informatie heeft opgenomen en welke documenten en informatie het dagelijks bestuur vervolgens heeft aangeboden aan de stadsdeelraad in de periode 2002 tot en met medio 2008⁶⁴. Het gaat hierbij om de volgende documenten van het stadsdeel Centrum:

- Rapport *Onderhoudsstrategie 2006*;
- Jaarrekeningen en programmabegrotingen.

⁶³ Wij zijn er hierbij van uitgegaan dat de CROW-schadecijfers 3 tot en met 5 buiten beschouwing gelaten kunnen worden.

⁶⁴ Uiteraard zijn er ook enkele documenten te noemen uit de periode vóór 2002 (bijvoorbeeld de notitie Wegbeheer Binnenstad uit 2000), maar deze laten wij hier buiten beschouwing omdat deze tot stand zijn gekomen voordat het stadsdeel Centrum is opgericht.

Wij gaan er vanuit dat het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* door het dagelijks bestuur is vastgesteld maar niet is aangeboden aan de stadsdeelraad.⁶⁵ Het is echter het enige, de rekenkamer bekende, beleidsdocument waarin een (onderbouwing van een) bedrag aan achterstallig onderhoud van wegen is opgenomen. Daarom behandelen wij de door het dagelijks bestuur in de jaarrekeningen en begrotingen opgenomen informatie over het achterstallig onderhoud van wegen ná het uitkomen van dit rapport en in periode ervóór.

De rekenkamer vermeldt hier voor de volledigheid dat wij ook hebben gekeken naar de Uitvoeringsplannen HEEL die het stadsdeel jaarlijks opstelt waarin een planning van de onderhoudswerkzaamheden is opgenomen en de Meerjaren Programma's Openbare Ruimte die ingaan op de planning van herinrichtingen.

Deze zijn behalve het *Meerjaren Programma Openbare Ruimte 2009-2012* niet aangeboden aan de stadsdeelraad⁶⁶. Bovendien gaan deze documenten niet in op het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte.

3.6.1 Informatie in jaarrekeningen en begrotingen ná uitkomen rapport *Onderhoudsstrategie 2006*

Het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* is in januari 2006 uitgekomen en het dagelijks bestuur heeft nadien geen nieuwe beleidsrapporten op het gebied van onderhoudsachterstanden uitgebracht of vastgesteld⁶⁷. De rekenkamer verwacht daarom dat het in dit rapport genoemde bedrag aan achterstallig onderhoud van €30 miljoen is verwerkt in de volgende planning- en control-documenten van het stadsdeel:

- het Jaarverslag 2005 (medio 2006);
- de Programmabegroting 2007 van (eind 2006);
- het Jaarverslag 2006 (medio 2007);
- de Programmabegroting 2008 (eind 2007) en
- het Jaarverslag 2007 (medio 2008).

Het dagelijks bestuur vermeldt in deze vijf documenten in de risicoparagraaf dat een *investering* door het stadsdeel noodzakelijk is om de openbare ruimte, zoals die door de centrale stad is overgedragen, op het zogeheten 'basisniveau' uit het *Handboek Beheer en Onderhoud* te kunnen brengen en dat het daarvoor geen geld heeft. De woorden 'achterstallig onderhoud' gebruikt het dagelijks bestuur hierbij niet. De genoemde benodigde investeringsbedragen variëren in de documenten van €30 miljoen tot €50 miljoen zoals in de hiernavolgende tabel te zien is.

⁶⁵ Het stadsdeel heeft in een interview aangegeven dat het rapport niet bestuurlijk is vastgesteld. Wel heeft de wethouder Openbare Ruimte de brief 'Conceptnota Onderhoudsstrategie 2006' aan het DB (maart 2006) gestuurd. Deze conceptnota ziet er grotendeels hetzelfde uit.

⁶⁶ Het MJP 2009-2012 is op de agenda gezet van de vergadering van de deelraadscommissie Openbare Ruimte van 6 mei 2008.

⁶⁷ De conceptrapporten van KOAC/NPC (eind 2007) en Oranjewoud (2008) zijn immers niet bestuurlijk vastgesteld.

Tabel 3.7 Informatie van het dagelijks bestuur over achterstallig onderhoud in jaarrekeningen en programmabegrotingen ná uitkomen van ‘Onderhoudsstrategie 2006’

Documenten stadsdeel Centrum	Benodigde investering om openbare ruimte op ‘basisniveau’ uit <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i> te brengen (in miljoenen euro’s)
Rapport <i>Onderhoudsstrategie 2006</i>	30
<i>Jaarverslag 2005</i>	50 (+ 45 voor <i>Investeringsplan Binnenstad</i>)
<i>Programmabegroting 2007</i>	30
<i>Jaarverslag 2006</i>	50
<i>Programmabegroting 2008</i>	30
<i>Jaarverslag 2007</i>	30

In de risicoparagraaf het *Jaarverslag 2005*⁶⁸ heeft het dagelijks bestuur een benodigd investeringsbedrag van €50 miljoen opgevoerd om de openbare ruimte van het stadsdeel op het basisniveau te kunnen brengen zoals opgenomen in het *Handboek Beheer en Onderhoud*. Men maakt geen gebruik van de woorden ‘achterstallig onderhoud’ en de risicoparagraaf verwijst niet naar (de berekeningen uit) het rapport *Onderhoudsstrategie 2006*. Het genoemde investeringsbedrag van €50 miljoen uit het jaarverslag sluit ook niet aan bij het genoemde bedrag aan achterstallig onderhoud van €30 miljoen in het rapport.

Daarnaast heeft het dagelijks bestuur in dit jaarverslag een benodigd investeringsbedrag van €45 miljoen opgenomen voor overige investeringsopgaven voor de binnenstad waarvoor het stadsdeel de middelen niet heeft. Hierbij verwijst het naar het *Investeringsplan Binnenstad* waarin is opgenomen dat er, na aftrek van de dekkingsmogelijkheden vanuit de binnenstadbegroting, voor de gebouwde omgeving nog een ongedekte investeringsopgave voor de openbare ruimte ligt van circa €45 miljoen. Het gaat daarbij onder andere om het Rembrandtplein, Frederiksplein, Leidseplein, Damrak/Rokin, Vijzelstraat/-gracht en Weteringcircuit. Het is de rekenkamer niet duidelijk in hoeverre het bedrag van €50 miljoen het bedrag van €45 miljoen omvat. Zo vragen wij ons bijvoorbeeld af of in de genoemde €50 miljoen ook het achterstallig onderhoud van het Rembrandtplein is opgenomen.

In de risicoparagrafen in de jaarverslagen en begrotingen die daarna zijn uitgekomen, vermeldt het dagelijks bestuur slechts één bedrag op het terrein van de openbare ruimte. Het gaat in alle documenten om een benodigd investeringsbedrag om de openbare ruimte op basisniveau te brengen. Ook hierbij valt het op dat de woorden ‘achterstallig onderhoud’ niet vallen en er geen verwijzing is naar het rapport *Onderhoudsstrategie 2006*.

⁶⁸ Jaarrekening en –verslag 2005, pagina 99, door de stadsdeelraad vastgesteld op 29 juni 2006

Het in de *Programmabegroting 2007*⁶⁹ opgenomen benodigde investeringsbedrag van €30 miljoen lijkt wel aan te sluiten bij het bedrag van €30 miljoen aan achterstallig onderhoud uit het rapport *Onderhoudsstrategie 2006*.

De rekenkamer vindt het daarom des te opmerkelijker dat het dagelijks bestuur in:

- het *Jaarverslag 2006*⁷⁰, dat een aantal maanden later is uitgekomen, in de risicoparagraaf weer een benodigd investeringsbedrag van €50 miljoen vermeldt en
- in zowel de daarop volgende *Programmabegroting 2008*⁷¹ als in het daarna uitgekomen *Jaarverslag 2007*⁷² weer van een benodigd investeringsbedrag van €30 miljoen uitgaat.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen – in de jaarrekeningen en begrotingen van het stadsdeel in de periode na het uitkomen van het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* – niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar is geweest omdat:

- Het dagelijks bestuur heeft geen afzonderlijk beleidsdocument aan de stadsdeelraad aangeboden waarin het ingaat op de onderhoudsachterstand van wegen. De stadsdeelraad heeft alleen informatie ontvangen via de jaarrekeningen en programmabegrotingen van het stadsdeel. Deze informatie over onderhoudsachterstanden is zeer summier en over het algemeen niet helder gepresenteerd.
- Benodigde investeringen om de openbare ruimte op basisniveau te kunnen krijgen, verschillen per jaar zonder nadere uitleg. Drie keer wordt een bedrag van €30 miljoen genoemd en twee keer een bedrag van €50 miljoen.
- In de risicoparagraaf van het *Jaarverslag 2005* heeft het dagelijks bestuur geen uitleg gegeven over de relatie tussen de twee verschillende genoemde benodigde investeringen van €45 miljoen en €50 miljoen. De rekenkamer gaat er vanuit dat:
 - het genoemde benodigde investeringsbedrag €50 miljoen om de openbare ruimte op basisniveau te krijgen het achterstallig onderhoud betreft;
 - de vermelde benodigde investering van €45 miljoen bedoeld is om een beperkt aantal belangrijke plekken in de stad – de zogeheten visitekaartjes – op een extra kwaliteitsniveau in de openbare ruimte te brengen om grootstedelijke allure te kunnen realiseren. Dit betreft volgens de rekenkamer geen achterstallig onderhoud.⁷³
- Het dagelijks bestuur heeft geen verwijzing opgenomen naar een beleidsdocument of rapport waarin de berekeningen van de genoemde benodigde investeringen staan. Behalve bij het één keer genoemde benodigde investeringsbedrag van €45 miljoen waarbij is verwezen naar het *Investeringsplan Binnenstad*.

⁶⁹ Programmabegroting 2007, pagina 156, door de stadsdeelraad vastgesteld op 30 november 2006

⁷⁰ Jaarrekening en -verslag 2006, pagina 104, door de stadsdeelraad vastgesteld op 28 juni 2007

⁷¹ Programmabegroting 2008, pagina 159, door de stadsdeelraad vastgesteld op 6 december 2007

⁷² Jaarrekening en -verslag 2007, pagina 140, door de stadsdeelraad vastgesteld op 26 juni 2008.

⁷³ Zie hiervoor ook de uitleg in paragraaf 3.3.2 waarin het *Investeringsplan Binnenstad* is behandeld

3.6.2 Informatie in jaarrekeningen en begrotingen vóór uitkomen rapport *Onderhoudsstrategie 2006*

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op hoe het dagelijks bestuur de stadsdeelraad heeft geïnformeerd over het achterstallig onderhoud van wegen in de periode vóór het uitkomen van het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* in januari 2006. Voor zover de rekenkamer bekend is er in de periode vanaf de oprichting van het stadsdeel Centrum (1^e kwartaal 2002) tot het uitkomen van dit rapport geen beleidsdocument uitgekomen waarin is gerapporteerd over dit onderwerp. Het laatste beleidsdocument waarin dit is gebeurd is het rapport *Wegbeheer Binnenstad 1999* van de dienst Binnenstad (centrale stad) uit 2000.

De rekenkamer heeft de volgende documenten onderzocht:

- de *Programmabegroting 2003* (eind 2002);
- het *Jaarverslag 2002* (medio 2003);
- de *Programmabegroting 2004* (eind 2003);
- het *Jaarverslag 2003* (medio 2004);
- de *Programmabegroting 2005* (eind 2004);
- het *Jaarverslag 2004* (medio 2005);
- de *Programmabegroting 2006* (eind 2005).

In 5 van de 7 onderzochte documenten heeft het dagelijks bestuur aangegeven dat er bedragen of investeringen benodigd zijn voor het wegwerken van *achterstallig onderhoud* met als doel een openbare ruimte op basisniveau. Dit in tegenstelling tot de documenten uit de vorige paragraaf waarin het dagelijks bestuur alleen spreekt van benodigde investeringen om de openbare ruimte op *basisniveau* te krijgen. Deze bedragen of investeringen variëren van €40 miljoen tot €50 miljoen.

Daarnaast maakt het dagelijks bestuur in enkele documenten ook melding van benodigde bedragen voor andere doelen (het uitvoeren van het *Handboek Beheer en Onderhoud* en de projecten uit het *Investeringsplan Binnenstad*).

In twee van de onderzochte documenten is geen informatie opgenomen over deze onderwerpen. In de hiernavolgende tabel is dit samengevat.

Tabel 3.8 Informatie van het dagelijks bestuur over achterstallig onderhoud in jaarrekeningen en programmabegrotingen vóór uitkomen van ‘Onderhoudsstrategie 2006’

Documenten stadsdeel Centrum	Genoemd Benodigd bedrag ⁷⁴	Toelichting
<i>Programmabegroting 2003</i>	€11 miljoen	Consequenties uitvoering van het <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i>
	€40 miljoen	Voor wegwerken achterstallig onderhoud op basis van objectieve landelijke maatstaf

⁷⁴ In documenten genoemde benodigde bedragen voor de openbare ruimte waarvoor het stadsdeel geen dekking heeft

<i>Jaarverslag 2002</i>	-	Er is een structureel aanzienlijk bedrag nodig om het achterstallig onderhoud alsnog/versneld uit te voeren.
<i>Programmabegroting 2004</i>	€50 miljoen	Benodigde investering om het achterstallig onderhoud weg te werken t.b.v. realiseren basisniveau uit <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i>
<i>Jaarverslag 2003</i>	-	
<i>Programmabegroting 2005</i>	€ 45 miljoen	Uitvoeren projecten <i>Investeringsplan Binnenstad</i>
	€ 50 miljoen	Benodigde investering om het achterstallig onderhoud weg te werken t.b.v. realiseren basisniveau uit <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i>
<i>Jaarverslag 2004</i>	€45 miljoen	Benodigde investering om het achterstallig onderhoud weg te werken t.b.v. realiseren basisniveau uit <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i>
<i>Programmabegroting 2006</i>	€50 miljoen	Benodigde investering om het achterstallig onderhoud weg te werken t.b.v. realiseren basisniveau uit <i>Handboek Beheer en Onderhoud</i>
Rapport <i>Onderhoudsstrategie 2006</i>	€30 miljoen	Benodigde investering voor het in 1 keer wegwerken van achterstallig onderhoud

In het *Jaarplan 2003* staan twee benodigde bedragen op het terrein van de openbare ruimte genoemd waarvoor het stadsdeel geen geld ter beschikking heeft:

- €11 miljoen⁷⁵: dit bedrag betreft de consequenties van het uitvoeren van het *Handboek Beheer en Onderhoud*. Het gaat niet om een investering maar een “hypotheek die op de toekomst is gelegd”. Hierbij heeft het dagelijks bestuur niet uitgelegd of dit over achterstallig onderhoud gaat en of dit het scenario basis of haalbaar betreft.
- €40 miljoen⁷⁶: dit betreft het berekende achterstallige onderhoud volgens een “landelijke objectieve maatstaf”. Er is geen uitleg over een link met het *Handboek Beheer en Onderhoud*.

De rekenkamer kan niet opmaken wat de relatie is tussen deze twee op verschillende plaatsen in het jaarplan genoemde bedragen. Wel merken wij op dat het in het *Jaarplan 2003* genoemde bedrag van €11 miljoen aansluit bij het bedrag aan achterstallig onderhoud in het rapport *Wegbeheer 1999* van €10,95⁷⁷.

⁷⁵ Jaarplan 2003, Risicoparagraaf, pagina 107

⁷⁶ Jaarplan 2003, pagina 7

⁷⁷ De onderhoudsachterstand volgens definitie 1

De rekenkamer vindt het opvallend dat het dagelijks bestuur precies dezelfde formulering gebruikt⁷⁸ voor de benodigde investering in de openbare ruimte om het achterstallig onderhoud weg te werken in de (in tijd opvolgende) documenten *Programmabegroting 2005*, het *Jaarverslag 2004* en de *Programmabegroting 2006*. Echter het koppelt daaraan niet dezelfde bedragen (respectievelijk €50, €45 en €50 miljoen).

In de *Programmabegroting 2005* vermeldt het dagelijks bestuur ook het benodigde bedrag van €45 miljoen voor het kunnen uitvoeren van projecten uit het *Investeringsplan Binnenstad*. Het geeft echter geen uitleg over hoe dit bedrag zich verhoudt tot het daarnaast genoemde bedrag van €50 miljoen.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat het dagelijks bestuur in de risicoparagraaf van het *Jaarverslag 2002* wel vermeldt dat er achterstallig onderhoud aan wegen is waarvoor een structureel bedrag nodig is dat niet het stadsdeel aanwezig is. Maar het noemt de hoogte van dit bedrag echter niet. Het onderwerp achterstallig onderhoud komt in het *Jaarverslag 2003* niet voor.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen – in de jaarrekeningen en begrotingen van het stadsdeel in de periode voor het uitkomen van het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* – niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar is geweest omdat:

- Het dagelijks bestuur heeft geen afzonderlijk beleidsdocument aan de stadsdeelraad aangeboden waarin het ingaat op de onderhoudsachterstand van wegen. De stadsdeelraad heeft alleen informatie ontvangen via de jaarrekeningen en programmabegrotingen van het stadsdeel. Deze informatie over onderhoudsachterstanden is zeer summier.
- Door de jaren heen zijn veel verschillende bedragen genoemd voor steeds weer anders geformuleerde doelen. Het is de rekenkamer niet duidelijk hoe deze bedragen zich tot elkaar verhouden.
- Het dagelijks bestuur verwijst in de onderzochte documenten niet naar een beleidsdocument of rapport waarin de berekeningen van de genoemde benodigde bedragen of investeringen zijn opgenomen. De uitzondering hierop is de verwijzing naar het *Investeringsplan Binnenstad* bij het één keer genoemde benodigde investeringsbedrag van €45 miljoen voor projecten in de openbare ruimte. Dit bedrag betreft volgens de rekenkamer echter geen achterstallig onderhoud.

⁷⁸ “Als het stadsdeel de openbare ruimte, zoals die door de centrale stad is overgedragen, wil brengen op het basisniveau uit het handboek beheer en Onderhoud, dan is een totale investering van circa (...) nodig”

4 Inlopen achterstanden openbare ruimte

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de vraag of de door het dagelijks bestuur gekozen wijze van het inlopen van de achterstanden in de openbare ruimte effectief is.

Wil de door het dagelijks bestuur gekozen werkwijze (hierna steeds ‘onderhoudsstrategie’ genoemd) effectief zijn, dan moet ze voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Er moeten voldoende financiële middelen zijn.
- De geplande investeringen moeten worden gerealiseerd.
- De volgorde van uitvoering van projecten is zodanig dat delen van de openbare ruimte met de meeste achterstand het eerst worden uitgevoerd.
- De uitvoering van de werkzaamheden vindt plaats tegen zo laag mogelijke kosten.
- De doelstelling uit het programma-akkoord om binnen 10 jaar het achterstallig onderhoud in te lopen, waarvan 70% vóór 2010, wordt naar verwachting gehaald.

Hieronder gaat de rekenkamer eerst in op de onderhoudsstrategie, zoals deze door het dagelijks bestuur is gekozen. Daarna gaan we in op de aspecten van de effectiviteit.

4.1 Onderhoudsstrategie

De onderhoudsstrategie van het dagelijks bestuur is vastgelegd in de notitie ‘Onderhoudsstrategie 2006: Kwaliteit moet je koesteren’⁷⁹. In deze notitie constateert het dagelijks bestuur dat de onderhoudssituatie van de openbare ruimte in het stadsdeel een verbetering vertoont sinds de invoering van het Uitvoeringsprogramma HEEL in 2002, maar dat de kwaliteit van de openbare ruimte zich nog niet op basisniveau bevindt. In de notitie wordt er vanuit gegaan dat de omvang van achterstallig onderhoud van de wegen in de openbare ruimte ongeveer €30 miljoen is⁸⁰. Het dagelijks bestuur constateert dat – naast de reguliere meerjarenplanning van herinrichtingsprojecten – de werkwijze van gebiedsgericht onderhoud moet worden voortgezet. Op grond van de inzet van de hiermee verbonden budgetten verwacht het dagelijks bestuur ‘op middellange termijn’ de achterstand in te lopen. Het dagelijks bestuur noemt hierbij de volgende ‘aanbevelingen’:

- gebiedsgericht werken continueren met een structurele ophoging van het onderhoudsbudget met minimaal €1,64 miljoen per jaar;
- het totale budget voor realisering van het Haalbare Scenario minimaal handhaven op €15 miljoen per jaar;
- voor de eerste tien jaar (vanaf 2006) zijn extra investeringen nodig van ongeveer €3 tot €4 miljoen per jaar om de achterstand in onderhoud van €30 miljoen weg te werken;
- gerichte inspanningen verrichten voor het verwerven van externe financieringen;

⁷⁹ Zie noot 26 voor een kanttekening bij de status van dit document.

⁸⁰ De rekenkamer herhaalt dat in hoofdstuk 3 van dit rapport kanttekeningen zijn gemaakt bij de omvang van het achterstallig onderhoud in 2006. De rekenkamer gaat er vanuit dat de omvang van het achterstallig onderhoud in 2006 een stuk lager was dan de genoemde €30 miljoen.

- prioritering van het groot onderhoud of meerjarenprogramma baseren op basis van het onderhoudsniveau;
- continuering van de financiering voor walmuurvernieuwingen uit het Quotum Onrendabel van de centrale stad;
- overdracht van wegen uit het Hoofdnet-Auto niet zonder afspraken over de bijbehorende budgetten;
- aanvraag doen in het stadsdeelfonds voor de areaaluitbreiding van 90.000 m² door de overdracht van wegen uit het Hoofdnet-Auto;
- om de negatieve effecten van boomwortelgroei op de kwaliteit van de verhardingen te verminderen bij uitvoering van onderhoud en herinrichtingen overgaan tot het (preventief) snoeien van boomwortels.

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur – zonder een nadere analyse te hebben gemaakt van het ontstaan van het achterstallige onderhoud – in zijn onderhoudsstrategie van 2006 kiest voor het volgen van de ingeslagen weg. Deze is vastgelegd in het zogenaamde Haalbare Scenario. Hierin dient jaarlijks ongeveer €11 miljoen beschikbaar te komen voor het onderhoud van de openbare ruimte en ongeveer €15 miljoen voor herinrichting/rehabilitatie van de openbare ruimte. Daarbij dienen de middelen voor groot onderhoud deel uit te blijven maken van het budget voor het onderhoud en niet van dat voor herinrichting/rehabilitatie. Het budget voor herinrichting/rehabilitatie dient minimaal op niveau te blijven en zo mogelijk met €3 tot €4 miljoen te worden verhoogd⁸¹. Hoe deze extra financiering tot stand moet worden gebracht maakt het dagelijks bestuur niet duidelijk. Wel moeten er gerichte inspanningen worden gedaan voor het verkrijgen van externe financiering. In de notitie is overigens niet geconstateerd dat dit tot aan 2006 onvoldoende gebeurde. Verder dient er aandacht te blijven voor een juiste prioritering van projecten, hoewel in de notitie niet is geconstateerd dat hier iets aan schortte. Extra uitgaven als gevolg van de overdracht van delen van het Hoofdnet-Auto door de centrale stad moeten worden gecompenseerd. Tenslotte noemt het dagelijks bestuur een kleine maatregel om mogelijke kosten als gevolg van boomwortelgroei op de verharding te voorkomen.

Kortom, het dagelijks bestuur constateert in deze notitie dat de belangrijkste oorzaak voor het (nog) onvoldoende inlopen van het achterstallig onderhoud is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn en dat als deze wel beschikbaar komen het achterstallig onderhoud op middellange termijn kan worden ingelopen. De rekenkamer tekent hierbij aan dat in de notitie niet wordt aangegeven hoe of waar deze middelen kunnen worden gevonden. Ook wordt niet ingegaan op maatregelen om te verzekeren dat eenmaal gevonden middelen ook daadwerkelijk (kunnen) worden besteed.

⁸¹ Zo interpreteert de rekenkamer althans de combinatie van de tweede en derde genoemde aanbeveling.

4.2 Beschikbaarheid financiële middelen

Hieronder geeft de rekenkamer een overzicht van de in 2006, 2007 en 2008 begrote en middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte in stadsdeel Centrum⁸².

Tabel 4.1 Begrote kosten en baten onderhoud en vernieuwing openbare ruimte (in €1.000)

Onderhoud / vernieuwing	Begroting 2006		Begroting 2007		Begroting 2008	
	kosten	baten	kosten	baten	kosten	baten*
Onderhoud						
Wegen	7.786	5.613	7.232	4.405	8.632	350
Groen	1.410	0	1.522	0	1.592	0
Waterbouw	2.331	0	2.382	0	2.640	0
Objecten	482	0	398	0	628	0
totaal onderhoud	12.009	5.613	11.534	4.405	13.492	350
Vernieuwing						
Wegen	9.216	9.269	9.779	9.749	8.997	3.565
Groen	845	700	588	309	494	25
Waterbouw	4.079	4.079	5.844	5.844	5.630	5.530
Objecten	202	202	277	202	177	0
totaal vernieuwing	14.342	14.250	16.489	16.104	15.298	9.120

* exclusief onttrekkingen/toevoegingen reserves (totaal €9.598.000).

Uit het overzicht blijkt dat in 2006 een budget voor onderhoud beschikbaar was van ongeveer €12 miljoen, in 2007 van €11,5 miljoen. Voor 2008 is ongeveer €13,5 miljoen beschikbaar. De stijging van het budget in 2008 ten opzichte van 2007 wordt vooral veroorzaakt door een verhoging van het budget voor groot onderhoud en in mindere mate door een verhoging van het budget voor objecten.

Het Haalbare Scenario gaat er vanuit dat jaarlijks ongeveer €11 miljoen benodigd is voor onderhoud van de openbare ruimte. Dit is in de periode 2006-2008 dus in alle drie jaren ter beschikking gekomen. Sterker, in totaal is in drie jaar ongeveer €3 miljoen méér ter beschikking gekomen. De door het dagelijks bestuur in de notitie Onderhoudsstrategie aanbevolen structurele ophoging van het onderhoudsbudget is dus tot stand gebracht.

Uit het overzicht blijkt eveneens dat de uitgaven voor onderhoud voor een groot deel worden bekostigd uit de algemene middelen (uit het stadsdeelfonds). Toch zijn er

⁸² Hierbij is uitgegaan van de opgaven van het stadsdeel voor beheer en inrichting van de openbare ruimte. Buiten beschouwing zijn gelaten de kosten en baten voor regie en beleid en kapitaalslasten. Bij wegen zijn eveneens de kosten en baten voor het herstraten van wegen als gevolg van opbrekingen door derden (bijvoorbeeld telefoon- en kabelbedrijven, maar ook door woningbouw en renovatie) buiten beschouwing gelaten. De kosten hiervan worden door het stadsdeel op particulieren verhaald en dit onderdeel van de begroting is daardoor ongeveer kostenneutraal.

aanzienlijke andere baten. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit het parkeerfonds (€4,9 miljoen in 2006 en €3,9 miljoen in 2007)⁸³.

Voor vernieuwing van de openbare ruimte was in 2006 ongeveer €14,3 miljoen beschikbaar en in 2007 ongeveer €16,5 miljoen. In 2008 is het beschikbare budget verminderd tot €15,3 miljoen. Dit bedrag is verminderd omdat bij het opstellen van de begroting is rekening gehouden met plannings- en bestedingsoptimisme. De stijging van het budget in 2007 ten opzichte van 2006 wordt voor een belangrijk deel verklaard door het gestegen budget voor waterbouw. Voor 2008 is voor waterbouw een vergelijkbaar budget aanwezig.

Het Haalbare Scenario gaat er vanuit dat er jaarlijks ongeveer €15 miljoen benodigd is voor de vernieuwing van wegen. Dit bedrag is exclusief de extra €3 tot €4 miljoen om het achterstallig onderhoud weg te werken. Hoewel niet in alle drie jaren €15 miljoen beschikbaar was, is in totaal in drie jaar wel €46,1 miljoen ter beschikking gekomen. Het volgens het Haalbare Scenario noodzakelijke budget is dus gehaald, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat hiervan een groter deel dan voorzien voor waterbouw dient. Het Haalbare Scenario gaat voor wegen en objecten uit van een benodigd bedrag van €10 miljoen per jaar en dat is in geen enkel jaar gehaald.

Uit het overzicht blijkt verder dat de kosten voor vernieuwing bijna volledig uit andere dan de algemene middelen uit het stadsdeelfonds worden gedekt. De belangrijkste inkomstenbronnen voor de onderdelen wegen en waterbouw (de twee grootste posten) zijn hieronder door de rekenkamer gespecificeerd.

Tabel 4.2 Begrote baten vernieuwing wegen en waterbouw (in miljoenen euro's)

Wegen / waterbouw	Begroting 2006	Begroting 2007	Begroting 2008
Wegen			
Parkeerfonds	4,1	4,9	5,6
Quotum Onrendabel	1,1	1,1	n.b.
Andere gemeentelijke diensten en bedrijven	3,3	3,7	n.b.
Overig	0,7	0	3,6*
totaal wegen	9,3	9,7	9,2
Waterbouw			
Quotum Onrendabel	4,0	5,7	5,5
Parkeerfonds	0,1	0,1	n.b.
totaal waterbouw	4,1	5,8	5,5

* verdeling Quotum en andere gemeentelijke diensten niet bekend.

Uit het overzicht blijkt dat ongeveer de helft van de begrote inkomsten voor vernieuwing van wegen afkomstig zijn uit het Parkeerfonds. Inkomsten van andere gemeentelijke diensten en bedrijven zijn eveneens een belangrijke inkomstenbron. Uit

⁸³ Voor 2008 zijn ook middelen uit het parkeerfonds beschikbaar (totaal €4,9 miljoen), maar deze zijn in de begroting nog niet verdeeld naar afzonderlijke onderdelen.

het Quotum Onrendabel is jaarlijks ongeveer €1 miljoen afkomstig voor werkzaamheden aan wegen die samenhangen met het vernieuwen van walkanten. De inkomsten voor de vernieuwing van waterkanten zijn bijna volledig afkomstig uit het Quotum Onrendabel.

Conclusies

Uit het bovenstaande trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

- Voor onderhoud was in de periode 2006-2008 jaarlijks ongeveer €1 miljoen méér beschikbaar dan volgens het Haalbare scenario benodigd is. Aan de basis ligt een verhoging van het budget voor groot onderhoud. Deze aanbeveling uit de notitie Onderhoudsstrategie is dus goeddeels gerealiseerd.
- Het totale budget voor vernieuwing is in 2006-2008 gemiddeld iets meer dan €15 miljoen per jaar geweest. Ook deze aanbeveling uit de notitie Onderhoudsstrategie is dus uitgevoerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat relatief meer dan beoogd voor waterbouw ter beschikking is gesteld en minder voor wegen.
- In totaal is in de afgelopen drie jaar dus ongeveer €1 miljoen meer voor onderhoud en vernieuwing ter beschikking gekomen. Dat wil zeggen dat de gewenste extra investering van €3 tot €4 miljoen per jaar om de achterstand in te lopen niet is gehaald.

4.3 Realisatie geplande investeringen

Hieronder geeft de rekenkamer een overzicht van de begrote en daadwerkelijke gemaakte kosten en baten voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte in 2006 en 2007.

Tabel 4.3 Begrote en daadwerkelijk gemaakte kosten en baten onderhoud en vernieuwing openbare ruimte (in €1.000)

Onderhoud / vernieuwing	Begroting 2006		Rekening 2006		Begroting 2007		Rekening 2007	
	kosten	baten	kosten	baten	kosten	baten	kosten	baten
Onderhoud								
Wegen	7.786	5.613	8.077	5.813	7.232	4.405	7.388	4.589
Groen	1.410	0	1.531	15	1.522	0	1.658	2
Waterbouw	2.331	0	2.264	4	2.382	0	2.334	18
Objecten	482	0	459	9	398	0	393	26
totaal onderhoud	12.009	5.613	12.330	5.840	11.534	4.405	11.773	4.635
Vernieuwing								
Wegen	9.216	9.269	6.415	6.125	9.779	9.749	7.873	7.260
Groen	845	700	1.098	984	588	309	426	200
Waterbouw	4.079	4.079	6.180	6.117	5.844	5.844	6.354	6.352
Objecten	202	202	196	254	277	202	119	90
totaal vernieuwing	14.342	14.250	13.889	13.479	16.489	16.104	14.772	13.901

Uit het overzicht blijkt dat de werkelijke kosten voor onderhoud van de openbare ruimte in 2006 en 2007 €12,3 miljoen respectievelijk €11,8 miljoen waren. Daarmee waren de kosten €0,2 à €0,3 miljoen hoger dan begroot. De baten waren echter ook iets hoger. De beperkte extra kosten werden voornamelijk gedekt door een iets grotere onttrekking (dan begroot) aan het Parkeerfonds en door enkele kleinere verkregen subsidies (Hermez-gelden, GDU-middelen).

De werkelijke kosten voor vernieuwing van de openbare ruimte bedroegen in 2006 €13,9 miljoen en in 2007 €14,8 miljoen. Dat was €0,5 miljoen respectievelijk €1,3 miljoen lager dan begroot. Dit resultaat is een gevolg van onderling verschillende ontwikkelingen bij wegen en waterbouw.

De werkelijke kosten voor vernieuwing van wegen waren aanmerkelijk lager dan begroot. In 2006 werd ongeveer €2,8 miljoen minder uitgegeven dan begroot en in 2007 ongeveer €1,9 miljoen. In totaal werd in twee jaar dus ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd in de vernieuwing van wegen dan begroot.

Omgekeerd waren de werkelijke kosten voor vernieuwing van walkanten en kademuren hoger dan begroot. In 2006 ging het om een bedrag van €2,1 miljoen en in 2007 om ongeveer €0,5 miljoen. De extra kosten zijn in 2006 volledig gedekt uit het Quotum Onrendabel. In 2007 zijn de extra kosten gefinancierd uit het Quotum, andere opdrachten van gemeentelijke diensten en door aan particulieren in rekening gebrachte werkzaamheden. Alle extra kosten zijn (per saldo) extern gefinancierd.

Het achterblijven van de uitgaven voor vernieuwing van wegen wordt door de medewerkers van het stadsdeel verklaard door planningsoptimisme. Jaarlijks wordt een deel van de projecten niet of voor een minder deel dan beoogd uitgevoerd. Projecten kunnen door verschillende oorzaken vertraging oplopen (bijvoorbeeld afstemming met andere belanghebbenden, maar ook artikel 19 procedures). Het is beleid van het stadsdeel om niet te overplannen, dat wil zeggen om jaarlijks een programma vast te stellen dat groter is dan het beschikbare budget. Er dient altijd 100% financiering te zijn voor een project. Bovendien houdt overplanning in zekere zin aantasting van het budgetrecht van de stadsdeelraad in.

Er zijn gemeenten in Nederland die gebruik maken van overplanning. Zo bracht de gemeente Zaanstad in enkele jaren zijn 'realiserend vermogen' (verhouding gerealiseerde versus geplande investeringen) omhoog van ongeveer 50% naar ongeveer 80%⁸⁴. In verhouding hiermee realiseerde stadsdeel Centrum nog een relatief hoog aandeel van zijn geplande investeringen in de vernieuwing van wegen (ongeveer 70% in 2006 en 80% in 2007).

In dit verband heeft de rekenkamer ook bekeken in hoeverre de gerealiseerde baten voor de vernieuwing van wegen afwijken van de begrote. In dit kader is het volgende overzicht opgesteld.

⁸⁴ Rekenkamer Zaanstad, Openbare ruimte in Zaanstad: achterstallig onderhoud in beeld, blz. 69.

Tabel 4.4 Begrote en daadwerkelijk gerealiseerde baten vernieuwing wegen (in miljoenen euro's)

Baten vernieuwing wegen	2006		2007	
	begroting	rekening	begroting	rekening
Parkeerbonds	4,1	1,8	4,9	3,6
Quotum Onrendabel	1,1	2,0	1,1	1,0
Andere gemeentelijke diensten en bedrijven	3,3	0,9	3,7	0,9
Overig	0,7	1,4	0	2,2
totaal wegen	9,3	6,1	9,7	7,3

Uit het overzicht blijkt dat voor de lagere uitgaven aan vernieuwing van wegen vooral minder dekking nodig was uit het Parkeerbonds, maar dat met name de dekking van gemeentelijke diensten en bedrijven (in het bijzonder DIVV) achter bleef. In tegenstelling daarmee stond een hogere dekking uit de overige baten. Dit betrof vooral subsidies als de Hermez-gelden, GDU- middelen en Europese middelen (Doelstelling 2). In totaal betrof dit in twee jaar ongeveer €0,9 miljoen. Daarnaast werd €1 miljoen uit het Rode Loperfonds onttrokken.

Mede door de lagere werkelijke kosten konden in 2006 en 2007 meer middelen aan de reserve Parkeerbonds worden toegevoegd. In 2007 groeide deze reserve van €16,6 naar €20,7 miljoen. Daarnaast werden uit de parkeermiddelen in 2007 ook toevoegingen gedaan aan het Rode Loperfonds (€1,6 miljoen) en het Garagefonds (€1,4 miljoen). Deze reserves bevatten ultimo 2007 €2,2 miljoen respectievelijk €3,2 miljoen aan middelen. Daarnaast bevat de reserve UNA-gelden €2,6 miljoen, waarvan een deel bedoeld is voor de gebiedsgerichte aanpak Leidseplein en de Burgwallen.⁸⁵ Over de besteding van de parkeermiddelen in 2007 heeft de rekenkamer het volgende overzicht opgesteld.

Tabel 4.5 Besteding parkeermiddelen 2007 (in miljoenen euro's)

Besteding Parkeermiddelen	Bedrag
Onderhoud wegen	4,2
Vernieuwing wegen	3,7
Overig wegen	0,2
Groen/waterbouw	0,3
Openbare ruimte totaal	8,4
Toevoeging Parkeerbonds	4,1
Toevoeging Rode Loperfonds	1,6
Toevoeging Garagefonds	1,4
Overig	1,0
Totale netto vrij besteedbare parkeermiddelen	16,5

⁸⁵ Gemeente Amsterdam Directie Concern Financiën, Rekeningrapportage Stadsdeelfinanciën 2007, blz. 38-39.

Conclusies:

Uit het bovenstaande trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

- De begrote investeringen in het onderhoud van de openbare ruimte zijn uitgevoerd.
- De begrote investeringen in de vernieuwing van de openbare ruimte zijn niet volledig uitgevoerd. Met name in wegen is in 2006 en 2007 ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd dan begroot. De oorzaak is volgens medewerkers van het stadsdeel gelegen in planningsoptimisme.
- Door de lagere uitgaven hoefde een minder groot beroep worden gedaan op het Parkeerfonds als dekkingsbron. Mede hierdoor kon in 2007 een groot bedrag aan de reserve Parkeerfonds worden toegevoegd.
- Gezien de omvang van de reserve Parkeerfonds en de daaraan in de laatste jaren toegevoegde middelen kan er niet gesproken worden van een gebrek aan financiële middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

4.4 Prioritering projecten

Om de opgelopen achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte effectief in te lopen dienen uiteraard de wegen en straten waar de achterstand het grootst is het eerst aangepakt te worden. De keuze van uit te voeren projecten moet uitgaan van een zodanige prioritering van de wegen en straten met de grootste achterstand in onderhoud dat de achterstand zo snel mogelijk ingelopen wordt. Dit is een uitdrukkelijk uitgangspunt van het stadsdeel: het wordt in de aanbevelingen in de notitie Onderhoudsstrategie expliciet genoemd.

Bij de programmering van projecten kan echter niet alleen van de onderhoudsachterstand worden uitgegaan. Er zijn andere overwegingen om een project eerder dan wel later te starten. Daartoe behoren andere redenen om werkzaamheden uit te voeren (zoals onderhoud aan het riool of aan de walkant), maar ook bereikbaarheid, veiligheid en gewijzigd gebruik van de openbare ruimte. Deze overwegingen kunnen ertoe leiden dat een straat waar veel achterstallig onderhoud is toch later wordt aangepakt, omdat dan tegelijkertijd andere werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd of omdat anders de bereikbaarheid van een buurt onvoldoende wordt.

De rekenkamer heeft op twee manieren onderzocht of bij de uitvoering van projecten in voldoende mate rekening wordt gehouden met de onderhoudsachterstand:

1. de rekenkamer heeft een vergelijking gemaakt tussen de in de afgelopen jaren gereed gekomen oppervlakte onderhouden en vernieuwde weg met de omvang van het achterstallig onderhoud;
2. de rekenkamer heeft het stadsdeel om een opgave gevraagd van de onderhoudscategorie (goed, matig, slecht, zeer slecht), die de wegen en straten die in de periode 2006-2007 zijn aangepakt hadden voor de start daarvan.

De rekenkamer heeft zich bij dit onderwerp geconcentreerd op de prioritering van de onderhoudswerkzaamheden aan de wegen. De prioritering van onderhoudswerkzaamheden van het groen en van walkanten en kademuren zijn buiten beschouwing gelaten. Hieronder gaat de rekenkamer op deze onderwerpen in.

Gereed gekomen oppervlakte weg

In het Uitvoeringsplan Heel 2008 zijn door het stadsdeel gegevens opgenomen over de gereed gekomen onderhouden oppervlakte wegen in de periode 2004-2007. In het Uitvoeringsplan Heel 2007 zijn gegevens opgenomen over de gereed gekomen vernieuwde oppervlakte wegen in 2006. Cijfers over 2007 zijn niet voor handen. Deze gegevens zijn vergeleken met de oppervlakte achterstallig onderhoud aan wegen volgens de inspecties van 2005 en 2007⁸⁶.

Tabel 4.6 Oppervlakte gereed gekomen weg in vergelijking met oppervlakte achterstallig onderhoud (in vierkante meters)

Onderhoudssituatie / onderhouden oppervlakte	Elementen (m ²)	Asfalt (m ²)	Totaal (m ²)
Onderhoudssituatie slecht of zeer slecht 2005	155.099	37.653	192.752
In 2006 en 2007 onderhouden oppervlakte	n.b.	n.b.	147.640
Onderhoudssituatie onvoldoende 2007	196.000	39.000	235.000

Bij de bovenstaande cijfers moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- De gegevens over de onderhoudssituatie 2005 betreffen alleen het areaal oppervlakte waarvoor het stadsdeel verantwoordelijk is. Het deel, waarvoor de centrale stad verantwoordelijk is – dus het Hoofdnet-Auto en de trambanen – blijft hierbij buiten beschouwing. De oppervlakte waarvoor het stadsdeel verantwoordelijk is, bedroeg in 2005 ongeveer 1.600.000 m²; de totale oppervlakte wegen in het stadsdeel was toen ongeveer 2.150.000 m².⁸⁷
- Het is niet duidelijk of de gegevens over de in 2006 en 2007 onderhouden oppervlakte weg het hele areaal in het stadsdeel betreffen, inclusief het deel waarvoor de centrale stad verantwoordelijk is.⁸⁸
- De gegevens over de onderhoudssituatie in 2007 betreffen het hele areaal in het stadsdeel, dus inclusief het deel waarvoor de centrale stad verantwoordelijk is. Door uitbreiding van de oppervlakte wegen bedroeg het areaal in 2007 ongeveer 2.225.000 m².⁸⁹

⁸⁶ Bronnen:

Onderhoudssituatie 2005: Notitie Onderhoudsstrategie 2006, blz. 11.

In 2006 en 2007 onderhouden oppervlakte: Uitvoeringsplan Heel 2008, blz. 15-18.

Onderhoudssituatie 2007: Oranjewoud, Kwaliteit van de buitenruimte, blz. 5-6; eigen berekening rekenkamer op grond van score beleidsthema 'aanzien'.

⁸⁷ Bron: Notitie Onderhoudsstrategie 2006, blz. 2.

⁸⁸ Apart aangeleverde schriftelijke opgave van het stadsdeel op 13 november 2008.

⁸⁹ Bron: Oranjewoud, Kwaliteit van de buitenruimte, blz. 4.

- De inspectiemethodiek in 2007 was niet dezelfde als die in 2005, waardoor de uitkomsten van de onderhoudssituatie in de twee jaren niet direct met elkaar zijn te vergelijken. Door de aanpassing van de inspectiemethodiek is er een strengere beoordeling gemaakt van de oneffenheden in wegen. Daardoor kon in 2007 een bepaald wegvakdeel sneller als ‘slecht’ worden beoordeeld.⁹⁰

Gezien de bovenstaande opmerkingen is het niet eenvoudig de gegevens uit de tabel te interpreteren. De rekenkamer constateert dat in 2006 en 2007 een omvangrijk areaal aan oppervlakte weg gereed is gekomen. Op grond daarvan zou een fors deel van de in 2005 aanwezige achterstand door het stadsdeel moeten zijn ingelopen. De uitkomst van de inspectie in 2007 is in dit licht teleurstellend te noemen, ook al wordt zij voor een deel veroorzaakt door een andere wijze van inspectie. Dit roept de vraag op of door het stadsdeel wel scherp genoeg geprioriteerd is.

Hierbij past de kanttekening dat naast de onderhouden oppervlakte weg er ook oppervlakte vernieuwde weg gereed komt. Bij vernieuwing van wegen door herinrichting of rehabilitatie wordt in het algemeen ook een hoeveelheid achterstallig onderhoud ongedaan gemaakt. Deze oppervlakte is niet in bovenstaande cijfers verdisconteerd. Volgens de opgave van het stadsdeel is in 2006 en 2007 in totaal 105.600 m² weg heringericht.⁹¹

Het bevreemdt de rekenkamer dat het stadsdeel in de opgave van de gereed gekomen onderhouden oppervlakte weg ook het deel van het areaal opneemt, waarvoor het stadsdeel zelf niet verantwoordelijk is⁹². In het algemeen merkt de rekenkamer op dat het stadsdeel de werkzaamheden aan wegen voor het areaal waarvoor het zelf verantwoordelijk is niet altijd scherp scheidt van de werkzaamheden voor anderen.

Onderhoudscategorie wegen

De rekenkamer heeft het stadsdeel om een opgave gevraagd van de onderhoudscategorie, die de wegen en straten die in de periode 2006-2007 zijn aangepakt hadden voor de start daarvan. De rekenkamer heeft van het stadsdeel een overzicht ontvangen van in 2006 en 2007 gereed gekomen *herinrichtings*projecten en de inspectiecijfers, die de betrokken wegen en wegvakonderdelen in 2005 hebben gekregen. Helaas kon het stadsdeel geen overzicht geven van gegevens van de in 2006 en 2007 gereed gekomen *onderhouds*projecten.

Uit de gegevens van het stadsdeel blijkt dat in 2006 en 2007 in totaal 43 herinrichtingsprojecten gereed zijn gekomen. Niet alle wegen en wegvakonderdelen hebben in 2005 een inspectiecijfer gekregen. In totaal bevatten de 43 projecten 944 wegvakonderdelen, waarvan er 640 in 2005 één (of meerdere) inspectiecijfers hebben gehad. Twee projecten hadden in het geheel geen inspectiecijfer.

⁹⁰ Oranjewoud, Kwaliteit van de buitenruimte, blz. 3.

⁹¹ Apart aangeleverde schriftelijke opgave van het stadsdeel op 13 november 2008.

⁹² Het stadsdeel doet hetzelfde in de opgave van de oppervlakte vernieuwde wegen voor 2006 in het *Uitvoeringsplan Heel 2007*.

Bij de inspectie van wegen worden schadecijfers gegeven voor verschillende aspecten zoals oneffenheden, dwarsonvlakheid, rafeling, randschade en scheurvorming. Bij elementenverhardingen worden in het stadsdeel alleen de eerste twee genoemde aspecten beschouwd. Het grootste deel van het areaal van stadsdeel Centrum bestaat uit elementenverhardingen.

Uit de gegevens van de inspectie van deze projecten blijkt dat het aspect oneffenheden verreweg de meeste beoordelingen in de categorie 6 of hoger opleverde. Van de 640 wegvakonderdelen, die een cijfer kregen, kregen er 79 een 6 of hoger voor oneffenheid. Vier wegvakonderdelen kregen een 6 of hoger voor een ander aspect. In totaal had 17% van de wegvakonderdelen in de herinrichtingsprojecten die in 2006 en 2007 zijn gereed gekomen bij de inspectie in 2005 een schadecijfer van 6 of hoger voor één van de onderscheiden aspecten. Bij de in 2006 en 2007 gereed gekomen herinrichtingsprojecten is dus relatief weinig achterstallig onderhoud ongedaan gemaakt.

Conclusie

Door het gebrek aan voldoende goed interpreteerbare gegevens is een beoordeling van de wijze van prioritering door de rekenkamer moeizaam te maken. Gezien de omvang van het gereed gekomen areaal weg en de toename van de oppervlakte achterstallig onderhoud in 2007 ten opzichte van 2005 vraagt de rekenkamer zich af of het stadsdeel voldoende scherp prioriteert in de programmering van de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden aan wegen.

4.5 Kosten projecten

Bij de kosten van onderhoud van de openbare ruimte zijn twee componenten te onderscheiden. Enerzijds zijn er de kosten voor de directe uitvoering van de projecten, vaak het bedrag waarvoor het werk door de aannemer wordt geleverd. Anderzijds zijn de zogenaamde VAT-kosten te onderscheiden. De overheid moet in de voorbereidingsfase van een project zorgen voor een plan, een ontwerp en een bestek. Tijdens de uitvoering is toezicht nodig op het werk en er moet een projectadministratie bijgehouden worden. De kosten die de overheid maakt buiten de directe uitvoering worden VAT-kosten genoemd: Voorbereiding, Administratie en Toezicht.⁹³

VAT-kosten vormen een substantieel van de totale kosten voor een project, in het algemeen zo'n 15% tot 20% van de uitvoeringskosten. Dergelijke percentages zijn terug te vinden in de subsidieregelingen van de Stadsregio Amsterdam. De Stadsregio vergoedt 16% VAT-kosten bij infrastructurele projecten. Ook in de Handleiding Grondexploitaties van het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam wordt daarom uitgegaan van 16% VAT-kosten als norm voor de kosten bij infrastructurele projecten.

Er zijn verschillende oorzaken aan te geven, waardoor de kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte in de binnenstad van Amsterdam hoger zijn dan die in andere stadsdelen of in andere gemeenten in Nederland. De oorzaken hebben gevolgen voor zowel de kosten voor de directe uitvoering als die voor voorbereiding en toezicht. De belangrijkste oorzaken lijken:

⁹³ Overigens kan in de fase van uitvoering de overheid het directe projecttoezicht ook aan een externe partij uitbesteden.

1. De hoge gebruiksintensiteit van het stadsdeel trekt een enorme wissel op de bereikbaarheid, wat extra maatregelen en faseringen bij uitvoering van onderhoud en inrichting nodig maakt.
2. De toenemende behoefte om projecten met zo min mogelijk hinder voor derden uit te voeren.
3. De kleine ruimte waarin gewerkt moet worden vraagt om extra maatregelen voor aan- en afvoer van materialen.

Dit leidt dus tot hogere aanneemsommen en hogere VAT-kosten. In een onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam stelt de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer dat het percentage van 16% is gebaseerd op infrastructuurprojecten 'in het open veld'. In de stad zou een percentage van gemiddeld 18% reëler zijn.⁹⁴

De rekenkamer tekent hierbij aan dat het in dit onderzoek gaat om onderhoudsprojecten en niet om grote infrastructurele projecten. Bij onderhoudswerkzaamheden zal een beperkte planvoorbereiding mogelijk zijn, omdat er geen sprake is van het geheel nieuw aanleggen of herindelen van straten. Het is dus een vraag of het percentage van 16% bij onderhoudswerkzaamheden wel altijd wordt gehaald.

Aan de hogere kosten van het stadsdeel wordt (deels) tegemoet gekomen. Bij de verdeling van het stadsdeelfonds wordt rekening gehouden met de kosten die het gevolg zijn van hogere gebruiksintensiteit van afzonderlijke stadsdelen. Bij het onderdeel openbare ruimte gaat het verdelingsstelsel van het stadsdeelfonds uit van de oppervlakte openbare ruimte in een stadsdeel (maatstaf OPRUIM) en een maatstaf GOPRUIM, waarin de oppervlakte openbare ruimte is gewogen met een wegingsfactor voor intensiteit. Hierdoor komt de maatstaf GOPRUIM voor stadsdeel Centrum 163% hoger uit dan de maatstaf OPRUIM, terwijl dit in het stadsdeel met de laagste wegingsfactor (Amsterdam-Noord) slechts 35% is.⁹⁵ Stadsdeel Centrum krijgt voor openbare ruimte dus meer middelen uit het stadsdeelfonds dan op grond van de omvang van de openbare ruimte alleen verwacht kan worden.

Het bovenstaande maakt de vraag, of de uitvoering van projecten in de openbare ruimte in stadsdeel Centrum efficiënt is, moeilijk te beantwoorden. Verwacht mag worden, dat de kosten van projecten in het stadsdeel in het algemeen hoger zijn dan die in andere stadsdelen of andere gemeenten. De rekenkamer heeft zijn onderzoek daarom op twee punten toegespitst:

- De rekenkamer heeft een vergelijking gemaakt van de eenheidsprijzen voor verschillende onderhoudsmaatregelen, die aan de basis liggen voor de berekeningen van het achterstallig onderhoud en deze door een externe deskundige laten beoordelen. Hieronder gaan we daar verder op in.
- De rekenkamer heeft het stadsdeel gevraagd om een opgave van daadwerkelijke bestede kosten van recent uitgevoerde projecten (nacalculatorisch) om deze te vergelijken met de begrote kosten (voorcalculatorisch).

⁹⁴ Rekenkamer Amsterdam, Financieel beheer infrastructurele projecten, blz. 78.

⁹⁵ Dienst Onderzoek en Statistiek, Basisgegevens uitkering Stadsdeelfonds 2008.

Eenheidsprijzen

In de notitie Onderhoudsstrategie 2006 heeft het stadsdeel zelf de omvang van het achterstallig onderhoud berekend op grond van globale prijzen per achterstandscategorie. Het stadsdeel stelt in de notitie dat de globale kosten voor rehabilitatie (het nieuw terugbrengen van de bestaande situatie met een kleine functionele aanpassing) €150 per m² bedragen.⁹⁶ Dit bedrag is uitgangspunt voor de berekening van het herstellen van achterstallig onderhoud van elementenverhardingen in de categorie ‘zeer slecht’. Voor onderhoud in de categorie ‘slecht’ is uitgegaan van de helft van het bedrag: €75 per m². Voor asfaltverhardingen gaat het stadsdeel uit van bedragen van respectievelijk €120 en €60 per m².⁹⁷

Op grond van de inspectiegegevens van 2007 zijn door Oranjewoud en door KOAC-NPC in opdracht van het stadsdeel berekeningen gemaakt van de omvang van het achterstallig onderhoud.

Door Oranjewoud zijn er toeslagen gehanteerd op de standaard eenheidsprijzen, die het bedrijf hanteert. Hierbij is rekening gehouden met een toeslag van 10% voor voorbereiding en toezicht, 5% voor de uitvoeringskosten, 10% voor de algemene kosten en 5% voor onvoorzien. Deze toeslagen zijn gebaseerd op een toetsing aan de tarieven voor dichtstratingen opbrekingen in het stadsdeel. Het resultaat is een overzicht van eenheidsprijzen voor verschillende materialen en verschillende vormen van onderhoud. De prijzen lopen uiteen van €235 per m² voor rehabilitatie met de duurste vorm van asfalt en €240 per m² voor rehabilitatie met de duurste bestrating tot ongeveer €40 per m² voor gedeeltelijk groot onderhoud met de goedkoopste materialen.⁹⁸

Voor de berekening, die KOAC-NPC heeft gemaakt, heeft het stadsdeel zelf de eenheidsprijzen opgesteld en aan de uitvoerder ter hand gesteld. KOAC-NPC constateert dat deze prijzen vergelijkbaar zijn met gemiddelde landelijke prijzen met een opslag van 30%.⁹⁹ In het overzicht van eenheidsprijzen wordt onderscheid gemaakt naar ingreep, materiaal en belasting van de weg. Dit levert prijzen op van €270 per m² voor rehabilitatie van elementenverhardingen (duurste type) tot €18 per m² voor gedeeltelijke groot onderhoud met de goedkoopste vorm van bestrating. Bij asfaltverhardingen variëren de prijzen van €115 tot €7 per m².

De rekenkamer constateert dat er weinig verschil lijkt te zijn in de wijze waarop de eenheidsprijzen in de benaderingen van Oranjewoud en KOAC-NPC tot stand zijn gekomen. Bij beiden is sprake van een toeslag op landelijke prijzen van ongeveer 30%. Afhankelijk van de gekozen indeling in type ingreep, weg en materiaal leidt dat tot een bandbreedte van prijzen, die in de ene benadering iets groter is dan in de andere. Dit leidt, voor zover de rekenkamer kan vaststellen – niet tot grote verschillen in prijzen.

⁹⁶ In de notitie is dit bedrag niet onderbouwd.

⁹⁷ Notitie Onderhoudsstrategie 2006, blz. 9 en 11.

⁹⁸ Oranjewoud, Onderhoudskosten verhardingen (concept), blz. 8-9.

⁹⁹ KOAC-NPC, Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen (concept), blz. 10.

De rekenkamer heeft aan een externe deskundige verzocht deze eenheidsprijzen nader te bekijken. Hiervoor is Planterra BV benaderd. De externe deskundige heeft aangegeven dat de door het stadsdeel gebruikte eenheidsprijzen overeenkomen met de prijzen die hij bij veel andere gemeenten ziet.

Werkelijke kostprijzen

De rekenkamer heeft het stadsdeel gevraagd om een opgave van daadwerkelijke bestede kosten van recent uitgevoerde projecten. Hiervoor koos de rekenkamer 10 onderhoudsprojecten uit de uitvoeringsprogramma's van 2004, 2005, 2006 en 2007. De rekenkamer heeft de projecten zo gekozen dat een redelijke spreiding ontstaat over de wegwerkzaamheden van het stadsdeel (omvang, ligging, type verharding). Aan het stadsdeel is om een opgave gevraagd van de werkelijk gemaakte kosten van deze projecten in vergelijking met de begrote kosten. Door het stadsdeel zijn berekeningen gemaakt van de (nacalculatorische) kosten van deze projecten.

De rekenkamer heeft van het stadsdeel informatie ontvangen over 5 van de 10 genoemde projecten. Van de overige 5 zijn er 4 nog niet uitgevoerd en wordt één project uitgevoerd door de centrale stad.

De 5 projecten, waarover informatie is ontvangen, bestaan uit 4 onderhoudsprojecten en één project, dat in 2004 op het onderhoudsprogramma was opgenomen, maar dat inmiddels als herprofileringproject is uitgevoerd.

Over de 4 onderhoudsprojecten is het volgende overzicht opgesteld.

Tabel 4.7 Werkelijke kosten 4 onderhoudsprojecten

Gepland budget	€460.000
Uitvoeringskosten	€335.841
Kosten voorbereiding en begeleiding	€119.569
Totale werkelijke kosten	€445.410
Oppervlakte	6.884 m ²
Gemiddelde kosten per m ²	€66

Uit het overzicht blijkt dat de werkelijke kosten van deze 4 projecten iets lager zijn dan begroot. Eén project kende een overschrijding; de andere drie vielen goedkoper uit dan begroot.

De totale kosten komen uit op gemiddeld €66 per m². De eenheidsprijzen die Oranjewoud en KOAC-NPC hanteren voor herstratingen van elementen zijn ongeveer €50 tot €60 per m², inclusief de 30% toeslag. De prijzen voor vervanging van asfalt zijn echter hoger. Het is onduidelijk hoeveel asfalt in de betrokken projecten is verbeterd. Tenslotte zijn de BTW-effecten niet duidelijk.

Uit het kostenoverzicht blijkt wel dat de kosten voor voorbereiding en begeleiding naar verhouding 36% bedroegen van de uitvoeringskosten. Dat is meer dan de 16% à 18% die landelijk als norm voor voorbereidings- en begeleidingskosten wordt gehanteerd. De voorbereidings- en begeleidingskosten zijn dus hoger dan verwacht mag worden.

Hoewel het slechts vier projecten betreft en er geen andere informatie beschikbaar is, constateert de rekenkamer dat de daadwerkelijke kosten van deze projecten niet veel hoger uitkomen dan de gehanteerde eenheidsprijzen inclusief de opslag van 30%.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

- Door een aantal oorzaken, die voortvloeien uit de hogere gebruiksintensiteit van de openbare ruimte, zijn de kosten van onderhoud van de openbare ruimte in stadsdeel Centrum hoger dan in andere stadsdelen of gemeenten. Het stadsdeel krijgt hiervoor (gedeeltelijk) een vergoeding door middel van een hogere uitkering uit het stadsdeelfonds.
- De methodiek die gehanteerd is voor de bepaling van de eenheidsprijzen van onderhoud van wegen gaat uit van een opslag van 30% op de landelijke prijzen.
- De daadwerkelijk gemaakte onderhoudskosten zijn op totaal niveau bekend. Echter het stadsdeel heeft geen inzicht in de onderhoudskosten op basis van nacalculaties per:
 - project;
 - vierkante meter;
 - soort onderhoudswerkzaamheden en
 - soort straat.

De rekenkamer heeft van het stadsdeel enige informatie over daadwerkelijke kosten van projecten verkregen. Hoewel het slechts vier projecten betreft en er geen andere informatie beschikbaar is, constateert de rekenkamer dat de daadwerkelijke kosten van deze projecten niet veel hoger uitkomen dan de gehanteerde eenheidsprijzen inclusief de opslag van 30%.

4.6 Uitbreiding areaal

Een afzonderlijk aandachtspunt uit de notitie Onderhoudsstrategie 2006 betreft de overdracht van wegen uit het Hoofdnet-Auto van de centrale stad naar het stadsdeel Centrum. In het Beleidskader Hoofdnetten¹⁰⁰ is namelijk bepaald dat een aantal verbindingen uit het Hoofdnet-Auto kunnen worden gehaald en overgedragen aan de stadsdelen. In stadsdeel Centrum betreft dit de routes:

- Droogbak-Haarlemmer Houwtuinen-Haarlemmerplein
- Raadhuisstraat-Rozengracht
- Vijzelstraat-Vijzelgracht-Weteringcircuit
- Waterlooplein-Amstel-Munt.

Hierdoor neemt het areaal van het stadsdeel met 90.000 m² toe.

Door de overdracht van een deel van het Hoofdnet-Auto zullen de onderhoudskosten voor het stadsdeel toenemen. In de aanbevelingen van de notitie Onderhoudsstrategie 2006 is daarom opgenomen dat overdracht van wegen uit het Hoofdnet-Auto niet kan plaatsvinden zonder dat er met de centrale stad afspraken zijn gemaakt over de bijbehorende budgetten. Tevens is genoemd dat de uitkering uit het Stadsdeelfonds op grond van de areaaluitbreiding moet worden aangepast.

¹⁰⁰ Opgesteld door DIVV, vastgesteld door de gemeenteraad op 11 mei 2005.

In de notitie werd uitgegaan van overdracht eind 2007. In oktober 2008 zijn deze straten nog niet overgedragen. Over de straten vindt overleg plaats tussen het stadsdeel en de centrale stad.¹⁰¹ Bij straten, waar het onderhoud slecht is, is afgesproken dat DIVV eerst de kwaliteit op een 'redelijk' niveau brengt, vóór dat overdracht plaats vindt. Redelijk betekent in dit verband niet heringericht, maar wel onderhouden. Er is dus 'in de geest' van de aanbeveling een afspraak gemaakt over het budget. Omdat van een daadwerkelijke overdracht nog geen sprake is, heeft nog geen aanpassing plaats gevonden in de verdeling van het Stadsdeelfonds.

Conclusie

- De rekenkamer constateert dat er voldoende afspraken zijn gemaakt over de overdracht van wegen uit het Hoofdnet-Auto naar het stadsdeel.

¹⁰¹ Bron: Interviews medewerkers stadsdeel Centrum.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In stadsdeel Centrum is sprake van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. In de begroting 2008 en het jaarverslag 2007 van het stadsdeel wordt een benodigde investering voor het wegwerken van achterstallig onderhoud van €30 miljoen genoemd waarvoor het stadsdeel geen middelen heeft. Dit bedrag is nodig om de gehele openbare ruimte op het niveau basis te brengen, het zogenaamde basisscenario.

Het stadsdeel heeft in het *Meetbaar Programmakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2006-2010 (Maatpak)* de doelstelling opgenomen dat binnen tien jaar de openbare ruimte goed onderhouden is. Dit houdt in dat de gehele openbare ruimte op minimaal basisniveau gebracht is. Wat 'basisniveau' is, is gedefinieerd in het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2002. Terwijl het doel is voor 2016 de gehele openbare ruimte op orde te hebben, is het doel voor 2010 70% van het totale areaal openbare ruimte op het basisniveau te brengen.

De portefeuillehouder Openbare Ruimte en Verkeer heeft op 8 november 2007 een brief aan de stadsdeelraad gestuurd waarin hij meldt dat de doelstelling van het Maatpak voor de openbare ruimte niet kan worden gerealiseerd. Als redenen noemt hij onder meer dat delen van de stad sneller slijten dan was voorzien en dat een structureel tekort aan middelen bestaat. Om het gehele areaal openbare ruimte op het vereiste basisniveau te krijgen dient het jaarlijkse budget voor openbare ruimte met €4 miljoen per jaar verhoogd te worden om een inhaalslag mogelijk te maken. Hiervoor is volgens de portefeuillehouder geen dekking in de stadsdeelbegroting.

In dit licht heeft de rekenkamer de volgende probleemstelling geformuleerd voor dit onderzoek:

In hoeverre beheerst het stadsdeel Centrum de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer de conclusies van het onderzoek. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de volgende vragen:

- De omvang van het achterstallig onderhoud en de wijze waarop dit is onderbouwd (in paragraaf 5.2).
- De effectiviteit van de door het dagelijks bestuur gekozen werkwijze om de achterstanden in te halen (in paragraaf 5.3).

We sluiten het hoofdstuk af in paragraaf 5.4 met aanbevelingen aan het dagelijks bestuur.

5.2 Omvang en onderbouwing achterstallig onderhoud

Onvolledige berekening hoogte onderhoudsachterstand 2006

De rekenkamer acht het door het dagelijks bestuur berekende bedrag aan achterstallig onderhoud van wegen van €30 miljoen op grond van een in 2005 gehouden inspectie en uitgaande van het kwaliteitsscenario 'basis' (een gewenst kwaliteitsniveau basis voor de gehele stad) niet voldoende onderbouwd, omdat:

- gebruik is gemaakt van globale, niet volledig onderbouwde maatregel Prijzen;
- het beoogde kwaliteitsniveau van het stadsdeel op een niet geheel juiste manier is verbonden met de methodiek, die het landelijke kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte CROW hanteert.

De rekenkamer schat in dat indien de juiste koppeling met de CROW-methodiek had plaatsgevonden, de omvang van het achterstallig onderhoud op maximaal €17 miljoen zou zijn uitgekomen.

In 2007 en 2008 hebben twee bureaus in opdracht van het stadsdeel nieuwe (concept) berekeningen gemaakt van het achterstallig onderhoud aan wegen op grond van een inspectie in 2007. De door deze bureaus berekende bedragen aan onderhoudsachterstand zijn beduidend minder hoog dan het in 2006 door het stadsdeel berekende bedrag van €30 miljoen, namelijk respectievelijk €13,6 miljoen en €8,2 miljoen. Hierbij is uitgegaan van het kwaliteitsscenario 'haalbaar' dat een gewenst kwaliteitsniveau 'extra' voor enkele bijzondere gebieden nastreeft en voor de overige delen van het stadsdeel het lagere kwaliteitsniveau 'basis' beoogt.

Mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de berekeningen van de twee bureaus zijn verschillen in de gehanteerde kostprijzen, aantallen vierkante meters areaal (inclusief of exclusief het areaal van de trambanen en het Hoofdnet Auto) en schaderichtlijnen.

Het stadsdeel heeft benadrukt dat de beide rapporten concepten zijn. Het stadsdeel maakt met name kanttekeningen bij de in de rapporten gehanteerde kostprijzen, die naar de opvatting van het stadsdeel te laag zouden zijn.

Beheersysteem stadsdeel onvoldoende geschikt voor budgetteren en plannen van onderhoud

De rekenkamer komt tot de conclusie dat het beheersysteem van het stadsdeel onvoldoende geschikt is om onderhoudsachterstanden - op basis van nauwkeurig onderbouwde gemiddelde onderhoudscyclus - juist en volledig te berekenen en dat het stadsdeel hiermee niet volledig kan budgetteren en plannen.

Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Het stadsdeel had en heeft geen volledig inzicht in de (kosten)kengetallen voor onderhoudskwaliteit. De kostenkengetallen en afschrijvingstermijnen in het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2002 zijn tot stand gekomen op grond van ervaringsdeskundigheid van beheerders, toezichthouder en sectorcontroller, gecombineerd met kentallen van elders en de onderlinge discussie erover. De

kostenkengetallen in het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* van het stadsdeel Centrum zijn weliswaar al een stuk beter, maar zeker nog niet volledig.

- De mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting zijn niet allemaal geactualiseerd in het beheersysteem.
- De zogenaamde maatregeltoetsen - gedragsmodellen, waarin is opgenomen wat het stadsdeel moet doen bij een bepaald schadebeeld - zijn nog niet voldoende uitgewerkt.
- Verschillende wegvakonderdelen zijn een aantal jaar geleden samengevoegd waardoor ook verschillende soorten materialen zijn samengevoegd. Voordat de volgende inspectie gaat plaatsvinden, zal door een inspecteur eerst elk wegvakonderdeel gecontroleerd moeten worden op materiaalgrenzen.

Ontbreken eigen analyse

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel Centrum geen eigen analyse heeft gemaakt van de oorzaken voor het ontstaan van de genoemde onderhoudsachterstanden. Alleen in het *Investeringsplan Binnenstad* uit 2000, dat nog opgesteld is door de centrale stad, is vermeld dat door bezuinigingen in de zeventiger en tachtiger jaren er een omvangrijk volume achterstallig onderhoud aan wegen en walmuren is ontstaan. In combinatie met het intensieve gebruik heeft dit volgens de centrale stad geleid tot hogere investeringen in de onderhoudssfeer. De rekenkamer heeft in de onderzochte documenten van het stadsdeel vanaf 2002 geen eigen analyse van het dagelijks bestuur aangetroffen van het ontstaan van de onderhoudsachterstanden.

Informatievoorziening dagelijks bestuur aan stadsdeelraad niet altijd tijdig, volledig en betrouwbaar

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen – in de jaarrekeningen en begrotingen van het stadsdeel in de periode na het uitkomen van het rapport *Onderhoudsstrategie 2006* (het enige rapport van het stadsdeel waarin een berekening van de omvang van achterstallig onderhoud is opgenomen) – niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar is geweest omdat:

- Het dagelijks bestuur heeft geen afzonderlijk beleidsdocument aan de stadsdeelraad aangeboden waarin het ingaat op de onderhoudsachterstand van wegen. De stadsdeelraad heeft alleen informatie ontvangen via de jaarrekeningen en programmabegrotingen van het stadsdeel. Deze informatie over onderhoudsachterstanden is zeer summier en over het algemeen niet helder gepresenteerd.
- Benodigde investeringen om de openbare ruimte op basisniveau te kunnen krijgen, verschillen per jaar zonder nadere uitleg. Drie keer wordt een bedrag van €30 miljoen genoemd en twee keer een bedrag van €50 miljoen.
- In de risicoparagraaf van het *Jaarverslag 2005* heeft het dagelijks bestuur geen uitleg gegeven over de relatie tussen de twee verschillende genoemde benodigde investeringen van €45 miljoen en €50 miljoen. De rekenkamer gaat er vanuit dat:
 - het genoemde benodigde investeringsbedrag €50 miljoen om de openbare ruimte op basisniveau te krijgen het achterstallig onderhoud betreft;

- de vermelde benodigde investering van €45 miljoen bedoeld is om een beperkt aantal belangrijke plekken in de stad – de zogeheten visitekaartjes – op een extra kwaliteitsniveau in de openbare ruimte te brengen om grootstedelijke allure te kunnen realiseren. Dit betreft volgens de rekenkamer geen achterstallig onderhoud.
- Het dagelijks bestuur heeft geen verwijzing opgenomen naar een beleidsdocument of rapport waarin de berekeningen van de genoemde benodigde investeringen staan. Eén keer is bij een genoemd benodigd investeringsbedrag van €45 miljoen verwezen naar het *Investeringsplan Binnenstad* van de centrale stad.

5.3 Effectiviteit gekozen werkwijze

De onderhoudsstrategie van het dagelijks bestuur is vastgelegd in de notitie *‘Onderhoudsstrategie 2006: Kwaliteit moet je koesteren’*. In deze notitie is een aantal aanbevelingen opgenomen om op middellange termijn de achterstand in te lopen. Het dagelijks bestuur constateert in deze notitie dat de belangrijkste oorzaak voor het (nog) onvoldoende inlopen van het achterstallig onderhoud is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn en dat als deze wel beschikbaar komen het achterstallig onderhoud op middellange termijn kan worden ingelopen. De rekenkamer tekent hierbij aan dat in de notitie niet wordt aangegeven hoe of waar deze middelen kunnen worden gevonden. Ook wordt niet ingegaan op maatregelen om te verzekeren dat eenmaal gevonden middelen ook daadwerkelijk (kunnen) worden besteed.

Beschikbare middelen waren toereikend voor onderhouden openbare ruimte

Het Haalbare Scenario gaat er vanuit dat jaarlijks ongeveer €11 miljoen benodigd is voor onderhoud van de openbare ruimte. In 2006 was een budget van €12 miljoen beschikbaar, in 2007 €11,5 miljoen en in 2008 €13,5 miljoen. Het benodigde budget is dus in de periode 2006-2008 in alle drie jaren ter beschikking gekomen. Sterker, in totaal is in drie jaar ongeveer €3 miljoen méér ter beschikking gekomen. De door het dagelijks bestuur in de notitie *Onderhoudsstrategie* aanbevolen structurele ophoging van het onderhoudsbudget is tot stand gebracht.

De uitgaven voor onderhoud worden voor een groot deel bekostigd uit de algemene middelen (uit het stadsdeelfonds). Toch zijn er aanzienlijke andere baten. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit het parkeerfonds (€4,9 miljoen in 2006 en €3,9 miljoen in 2007)¹⁰².

Beschikbare middelen waren niet toereikend voor vernieuwing wegen

Het Haalbare Scenario gaat er vanuit dat er jaarlijks ongeveer €15 miljoen benodigd is voor de vernieuwing van wegen. Dit bedrag is exclusief de extra €3 tot €4 miljoen om het achterstallig onderhoud weg te werken. Voor vernieuwing van de openbare ruimte was in 2006 ongeveer €14,3 miljoen beschikbaar en in 2007 ongeveer €16,5 miljoen. In 2008 is het beschikbare budget verminderd tot €15,3 miljoen.

¹⁰² Voor 2008 zijn ook middelen uit het parkeerfonds beschikbaar (totaal €4,9 miljoen), maar deze zijn in de begroting nog niet verdeeld naar afzonderlijke onderdelen.

Hoewel niet in alle drie jaren €15 miljoen beschikbaar was, is in totaal in drie jaar wel €46,1 miljoen ter beschikking gekomen voor vernieuwing van de openbare ruimte.. Het volgens het Haalbare Scenario totale noodzakelijke budget is dus gehaald, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat hiervan een groter deel dan voorzien voor waterbouw dient. Het Haalbare Scenario gaat voor wegen en objecten uit van een benodigd bedrag van €10 miljoen per jaar en dat is in geen enkel jaar gehaald. De kosten voor vernieuwing zijn bijna volledig uit andere dan de algemene middelen uit het stadsdeelfonds gedekt. De belangrijkste inkomstenbron voor wegen is het Parkeerfonds (€4,1 miljoen in 2006, €4,9 miljoen in 2007 en €5,6 miljoen in 2008). Uit het Quotum Onrendabel is jaarlijks ongeveer €1 miljoen afkomstig voor werkzaamheden aan wegen die samenhangen met het vernieuwen van walkanten. De inkomsten voor de vernieuwing van waterkanten zijn bijna volledig afkomstig uit het Quotum Onrendabel.

Extra inzet middelen niet gehaald

Voor onderhoud was in de periode 2006-2008 jaarlijks ongeveer €1 miljoen méér beschikbaar dan volgens het Haalbare scenario benodigd is. Aan de basis ligt een verhoging van het budget voor groot onderhoud. Het totale budget voor vernieuwing is in 2006-2008 gemiddeld iets meer dan de beoogde €15 miljoen per jaar geweest. In totaal is in de afgelopen drie jaar dus ongeveer €1 miljoen meer voor onderhoud en vernieuwing ter beschikking gekomen. Dat wil zeggen dat de door het dagelijks bestuur gewenste extra investering van €3 tot €4 miljoen per jaar om de achterstand in te lopen niet is gehaald.

Geplande investeringen in vernieuwing wegen niet volledig gehaald

De rekenkamer constateert dat de begrote investeringen in het onderhoud van de openbare ruimte in 2006 en 2007 zijn uitgevoerd. De kosten waren in deze jaren respectievelijk €0,2 miljoen en €0,3 miljoen hoger dan begroot. De begrote investeringen in de vernieuwing van de openbare ruimte zijn niet volledig uitgevoerd. Met name in wegen is in 2006 en 2007 ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd dan begroot. De oorzaak is volgens medewerkers van het stadsdeel gelegen in planningsoptimisme. Dit betekent dus dat de extra investering van €3 tot €4 miljoen, die het dagelijks bestuur voorstond, niet is gehaald, maar dat de wel begrote extra €1 miljoen aan middelen niet is uitgevoerd.

Door de lagere uitgaven hoefde een minder groot beroep worden gedaan op het Parkeerfonds als dekkingsbron. Mede hierdoor kon in 2007 een groot bedrag aan de reserve Parkeerfonds worden toegevoegd. Deze reserve groeide van €16,6 miljoen naar €20,7 miljoen.

De rekenkamer concludeert dat gezien de omvang van de reserve Parkeerfonds en de daaraan in de laatste jaren toegevoegde middelen er niet gesproken kan worden van een gebrek aan financiële middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Juiste prioritering projecten onduidelijk

Het dagelijks bestuur wil dat bij de uitvoering van wegwerkzaamheden de straten en wegen met de grootste achterstand het eerst worden aangepakt. Door het gebrek aan voldoende goed interpreteerbare gegevens is een beoordeling van de wijze van prioritering door de rekenkamer moeizaam te maken. Het stadsdeel zegt dat in 2006 en 2007 samen ongeveer 150.000 m² weg is onderhouden en ongeveer 105.000 m² weg is heringericht.

Gezien de omvang van het gereed gekomen areaal weg en de toename van de oppervlakte achterstallig onderhoud in 2007 ten opzichte van 2005 vraagt de rekenkamer zich af of het stadsdeel voldoende scherp prioriteert in de programmering van de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden aan wegen.

De rekenkamer merkt hierbij op dat de resultaten van de inspecties van 2005 en 2007 moeilijk te vergelijken zijn door veranderingen in de inspectiemethodiek. In hoeverre de geconstateerde toename van achterstallig onderhoud in 2007 hiernaar te herleiden is, is niet duidelijk.

Kosten uitvoering hoger dan landelijk, maar niet zo hoog als stadsdeel stelt

Door een aantal oorzaken, die onder andere voortvloeien uit de hogere gebruiksintensiteit van de openbare ruimte, zijn de kosten van onderhoud van de openbare ruimte in stadsdeel Centrum hoger dan in andere stadsdelen of gemeenten. Het stadsdeel krijgt hiervoor (gedeeltelijk) een vergoeding door middel van een hogere uitkering uit het stadsdeelfonds.

Ook bij de berekeningen van de omvang van het achterstallig onderhoud is uitgegaan van een methodiek die uitgaat van een opslag van 30% op de prijzen die landelijk worden gehanteerd voor verschillende werkzaamheden, de zogenaamde eenheidsprijzen. De rekenkamer heeft aan een externe deskundige verzocht de gehanteerde eenheidsprijzen nader te bekijken. Door de externe deskundige zijn de gebruikte eenheidsprijzen (exclusief opslag van 30%) redelijk genoemd. Door het stadsdeel wordt de opslag van 30% echter te weinig bevonden, omdat de daadwerkelijke kosten hoger zouden zijn. De rekenkamer heeft het stadsdeel gevraagd om een opgave van daadwerkelijke bestede kosten van recent uitgevoerde projecten. Het stadsdeel blijkt echter de daadwerkelijk bestede kosten van projecten in de regel niet te berekenen. De rekenkamer heeft het stadsdeel verzocht de kosten van 10 door de rekenkamer geselecteerde projecten, die in de afgelopen jaren op het onderhoudsprogramma stonden, na te rekenen. Hiervan bleken er 5 (nog) niet door het stadsdeel te zijn uitgevoerd. Van de overige 5 is er één als herinrichting uitgevoerd. Uit de opgave van het stadsdeel blijkt dat de vier uitgevoerde onderhoudsprojecten gemiddeld €66 per m² hebben gekost. De eenheidsprijzen die gebruikt zijn bij de berekening van het achterstallig onderhoud zijn ongeveer €50 tot €60 per m², inclusief de 30% toeslag.

Hoewel het slechts vier projecten betreft en er geen andere informatie beschikbaar is, constateert de rekenkamer dat de daadwerkelijke kosten van deze projecten niet veel hoger uitkomen dan de gehanteerde eenheidsprijzen inclusief de opslag van 30%.

Afstemming middelen en omvang van de uitvoeringstaak

De rekenkamer constateert in het bovenstaande dat enerzijds de omvang van het achterstallig onderhoud geringer is dan tot nu toe op grond van informatie van het dagelijks bestuur moest worden aangenomen en anderzijds dat er geen gebrek is aan financiële middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Op grond hiervan verwacht de rekenkamer dat de doelstelling uit het programma-akkoord om binnen 10 jaar (na 2006) het achterstallig onderhoud in te lopen, waarvan 70% vóór 2010, kan worden gehaald. De rekenkamer acht het mogelijk dat het achterstallig onderhoud sneller wordt weggewerkt, op voorwaarde dat het aanwezige budget daadwerkelijk in projecten tot uitvoering komt.

5.4 Aanbevelingen

De rekenkamer doet het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum de volgende aanbevelingen:

1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand:
 - Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten.
 - Stel vast waarom de kosten van projecten, zowel de direct uitvoerende kosten als de kosten voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.
 - Bepaal op grond van hiervan verbeterde eenheidsprijzen.
 - Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijk systematiek van het CROW en die van het *Handboek Beheer en Onderhoud* van het stadsdeel.

2. Verbeter het beheersysteem:
 - Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.
 - Actualiseer de mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.
 - Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.
 - Laat controles uitvoeren op de materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan:
 - Richt de prioritering van projecten zodanig in dat wegen of wegvakonderdelen met de grootste en meest omvangrijke schade het eerst aan bod komen zodat het achterstallig onderhoud het meest efficiënt wordt ingelopen.

4. Voor de uitvoering van projecten op:
 - Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning.
 - Overweeg de extra inzet van middelen en formatie.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad:
 - Geef duidelijk inzicht in het gewenste kwaliteitsniveau.
 - Ga in een afzonderlijk beleidsdocument voor de stadsdeelraad in op de huidige omvang van het achterstallig onderhoud.
 - Ga hierbij ook in op andere dan financiële factoren die het ontstaan respectievelijk het voortbestaan van achterstallig onderhoud bepalen.

- Geef duidelijkheid over de hoeveelheid beschikbare middelen.
 - Stel een plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdspanne de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
 - Geef de stadsdeelraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand op grond van de tweejaarlijkse inspecties.
6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds vanuit het perspectief van:
- de grote omvang van de middelen in het fonds;
 - het inhalen van het achterstallig onderhoud binnen een aantal jaren;
 - het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte;
 - de hoogte van de parkeertarieven.

6 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer Amsterdam-Centrum heeft het concept van dit rapport op 24 november 2008 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk op 8 december 2008 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Helaas heeft de rekenkamer binnen de gestelde termijn geen reactie van het dagelijks bestuur ontvangen. Indien het stadsdeel alsnog voor de publicatiedatum van dit rapport reageert, zal deze reactie separaat bij de publicatietekst van dit onderzoek worden gevoegd.

R a

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen.

Deelraadsleden

Amsterdam Anders/De Groenen

Fractie Lahaise

D66

GroenLinks

mw L. Geijtenbeek

dhr. J. Lahaise

dhr. B. van Moerkerken

dhr. F. Molenaar

Ambtenaren stadsdeel Centrum

Rayonmanager West bij de afdeling

Rayonmanagement

Hoofd van de afdeling Stafbureau van de afdeling

Realisatie Openbare Ruimte

Medewerker bij de afdeling Realisatie Openbare

Ruimte (subafdeling Informatie & Distributie)

Projectmanager bij afdeling Realisatie Openbare

Ruimte

Sectorcontroller van de sector Openbare Ruimte

Hoofd van de afdeling Realisatie Openbare Ruimte

Hoofd afdeling Planning en Control van de afdeling

Concernstaf

mw A. Fransen

dhr. R. van der Hooft

dhr. W. Katt

dhr. F. Kerkhoff

mw J. de Moor

dhr. G. van Mourik

dhr. F. Ijsebrands

R a

Bijlage 2 Uitleg maatlatten en beleidsthema's Rationeel

Wegbeheer CROW

Scoren / waarden van schadebeelden

De systematiek wegbeheer van CROW (vastgelegd in de CROW-publicatie 147: "Wegbeheer" en in 2003/2004 aangepast in CROW-publicatie 04-13) gaat uit van verschillende schadebeelden die kunnen ontstaan aan verhardingen.¹⁰³ Bij asfalt zijn er 10 verschillende soorten schadebeelden mogelijk, bij elementen 7 verschillende. Betonverhardingen laten we even buiten beschouwing.

Tabel B.1 Schadebeelden

Asfaltverhardingen	Elementenverhardingen
1. Rafeling	
2. Dwarsonvlakheid	1. Dwarsonvlakheid
3. Oneffenheden	2. Oneffenheden
4. Spoorvorming	3. Spoorvorming
5. Scheurvorming	
6. Comfort	4. Comfort
7. Langsonvlakheid	5. Langsonvlakheid
8. Structurele waarde	
9. Afwatering	6. Afwatering
10. Zetting	7. Zetting

Bij wegininspecties wordt gekeken óf en in welke mate de schadebeelden in bepaalde wegvakken voorkomen. Er wordt zowel gekeken naar de ernst van zo'n schadebeeld als de omvang waarin dat voorkomt. Het kan dus gaan om bijvoorbeeld een ernstig schadebeeld dat maar 'gering' (plaatselijk) voorkomt of juist een licht schadebeeld dat in 'grote' omvang voorkomt. Door een combinatie van 3 scores op ernst (L=licht, M=matig en E=ernstig) en 3 scores van omvang (1=gering, 2=enig, 3=groot) ontstaat een negenpuntenmaatlat, aangevuld met 'geen schades' waarneembaar zijn er op deze manier 10 niveaus.

¹⁰³ Deze bijlage is opgesteld door PlanTerra BV.

Tabel B.2 CROW-schadescores

	L1	L2	L3	M1	M2	M3	E1	E2	E3
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Geen schade	Lichte schade in geringe omvang	Lichte schade in enige omvang	Lichte schade in grote omvang	Matige schade in geringe omvang	Matige schade in enige omvang	Matige schade in grote omvang	Ernstige schade in geringe omvang	Ernstige schade in enige omvang	Ernstige schade in grote omvang

In de rapportages van Amsterdam Centrum wordt de verhoogde normering van CROW aangehaald die in 2003/2004 is geïntroduceerd. Die verhoging zit hem vooral in de onderbouwing van de scores voor omvang. De belangrijkste consequentie zijn voor beoordelen van omvang van oneffenheden in zowel asfalt- als elementenverharding. Waar de oude normering ‘enige omvang’ (1) bijvoorbeeld definieerde als maximaal 15 stuks oneffenheden per 100 meter weg, worden tegenwoordig 8 stuks oneffenheden als maximum gehanteerd om dit ‘enige’ omvang te noemen.

De bovengenoemde 10-puntenschaal is de meest generieke maatlat die ten grondslag ligt aan de CROW-systematiek. Dit zijn de scores, zoals een weginspecteur de kwaliteit van verhardingen buiten opneemt. De generieke maatlat is de afgelopen 10 jaar altijd de basis geweest. De verschillen die in de loop der jaren zijn ontstaan hebben te maken met de wijze waarop gegevens samengevat kunnen worden gepresenteerd. In het rapport “Wegbeheer 1999” van de dienst Binnenstad is bijvoorbeeld de 5-maatlat (1=goed, 2=redelijk, 3=matig, 4=slecht, 5=zeer slecht) genoemd en is een vertaling gegeven hoe de 10-puntenschaal is te vertalen naar deze 5-maatlat. Tegenwoordig wordt een 3-punten maatlat gehanteerd variërend van onvoldoende, matig tot voldoende. Zie ook de toelichting in onderstaande paragraaf!

Het begrip ‘Richtlijn’: Schadebeelden worden per wegtype en per beleidsthema beoordeeld

De systematiek wegbeheer gaat er vanuit dat de aanwezigheid van schadebeelden (conform de generieke maatlat) per wegtype op waarde moeten worden geschat. De aanwezigheid van oneffenheden op een grote gebiedsontsluitingsweg is bijvoorbeeld anders dan in een erftoegangsweg. Men onderscheidt 7 verschillende wegtypes. Dat maakt het er allemaal niet makkelijker, in ieder geval niet inzichtelijker van. De scores van de generieke maatlat moeten dan immers per wegtype worden gezien. Hiervoor hanteert men het begrip richtlijn. ‘Richtlijn’ geeft de ondergrens aan die technisch gezien eigenlijk niet onderschreden mag worden. In de CROW-publicatie 147 is voor alle schadebeelden per wegtype aangegeven wat de richtlijn is. Hieronder volgt ter illustratie een voorbeeld.

Tabel 8. Richtlijnen voor schade aan elementenverhardingen

Schade	Richtlijn	Toegestane schade	Klasse boven richtlijn	ELEMENTEN
				Wegtype
Dwarsonvlakheid	50 m matige	- alle lichte - tot 50 m matige	M3	6, 7
	50 m ernstige	- alle lichte - alle matige - tot 50 m ernstige	E3	3, 4, 5
Oneffenheden	20 stuks matige	- alle lichte - tot 20 stuks matige	M3	3, 4, 5
	15 stuks matige	- alle lichte - tot 15 stuks matige	M2	6
	15 stuks matige	- tot 15 stuks lichte + matige	M2	7*
Spoorvorming	30 mm	- meetwaarde tot 30	n.v.t.	6
	35 mm	- meetwaarde tot 35	n.v.t.	3, 4, 5
Comfortindex	40	- meetwaarde tot 40	n.v.t.	7
Langsonvlakheid (IRI-waarde)	5,1	- meetwaarde tot 5,1	n.v.t.	3, 4, 6
Zetting	E	- alle lichte - alle matige	E	3 t/m 7
Afwatering	E	- alle lichte - alle matige	E	3 t/m 7

* bij fietspaden worden lichte oneffenheden als matige genoteerd

In de huidige CROW-systematiek is het wel of niet onderschrijden van de richtlijn de basis om een vertaling te maken naar de driepuntenmaatlat van ‘onvoldoende’, ‘matig’ en ‘goed’. Daarbij wordt vaak ook een tijdsaspect betrokken, nl:

- *Onvoldoende*: de richtlijn is overschreden
- *Matig*: de richtlijn zal binnen enkele jaren worden overschreden
- *Voldoende*: de richtlijn zal naar verwachting niet binnen 5 jaar worden overschreden

Relatie met beleidsthema's

In de systematiek wegbeheer is tussen de regels door te lezen dat je op basis van de schadebeelden in een willekeurige gemeente al snel tot de conclusie komt dat er meer schadebeelden (lees onderhoudsbehoeften) aanwezig zijn dan je kunt aanpakken. Er moeten dus prioriteiten worden gesteld. De systematiek laat gemeenten vrij om zelf prioriteiten te bepalen. Als handreiking is daarvoor een viertal beleidsthema's geïntroduceerd om prioriteiten te bepalen. De beleidsthema's zijn zo gedefinieerd dat zij accent leggen op bepaalde schadebeelden (zie hiervoor de volgende tabel).

Tabel B.3 CROW-beleidsthema's

Veiligheid	Hier wordt gekeken in hoeverre het veilig is om gebruik te maken van de wegverharding. Ernstige oneffenheden en dwarsonvlakheid zijn de schadebeelden waar hier naar wordt gekeken
Duurzaamheid	Dit heeft betrekking op de technische instandhouding. In de methodiek wordt vooral gewezen op scheurvorming
Comfort	De mate waarin de gebruiker hinder ondervindt. Oneffenheden en dwarsonvlakheid worden in de systematiek genoemd als voorbeelden

Aanzien	Het algehele beeld van de onderhoudstoestand. CROWnoemt als voorbeeld dat “een wegvak met veel zichtbare kleinschalige reparaties er minder aantrekkelijk uitziet dan een gloednieuw wegvak”
---------	--

In de CROW-systematiek is de relatie tussen de beleidsthema’s en de schadebeelden tot in detail uitgewerkt. Zie onderstaande tabel. Hierbij geldt 2=duidelijke relatie, 1=beperkte relatie en 0=geen relatie.

Figuur B.1 Relaties tussen beleidsthema’s en schades/metingen van het CROW

5.9 Relaties tussen beleidsthema en schades/metingen

De relatietabel naar de beleidsthema’s blijft gelijk met uitzondering van de toevoeging van randschade. De invulling is als volgt:

Schade/wegtype	Veiligheid							Duurzaamheid							Comfort							Aanzien						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Rafeling	1	1	1	0	0	0	0	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	1
Dwarsonvlakheid	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Oneffenheden	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1
Scheurvorming	0	0	0	0	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	1	2	2	2
Zetting	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Langsonvlakheid	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1
Spoorvorming	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Comfort	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1
Randschade	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	2

Tabel 18. Relatie beleidsthema’s – schade/metingen

Het wordt gebruikers van de CROW-systematiek vrij gelaten om zelf prioriteiten te stellen tussen de beleidsthema’s. Gebruikers mogen daarvoor zelf wegingsfactoren toekennen, bijvoorbeeld 4 x Duurzaamheid, 2 x Veiligheid, 2 x Comfort en 1 x Aanzien. Met gewogen gemiddeldes worden op deze manier dan prioriteiten gesteld. Zie tabel op volgende pagina uit de CROW-publicatie ter illustratie.

Belangrijk is dus dat er geen absolute prioriteitsvolgorde is tussen de beleidsthema’s. De gemeente mag hier zelf een keuze in maken door gewichten toe te kennen. Wij gaan ervan uit dat door stadsdeel Centrum geen keuze is gemaakt.

Figuur B.2 Voorbeeld prioriteitsstelling in beleidsthema's CROW

Wegvak 1, wegtype 5	Beoordeling	Richtlijn	Onderhoud?	Relatie beleidsthema en schade			
				V	D	C	A
Rafeling	M1	M3	nee	0	1	0	1
Dwarsonvlakheid	E1	E1	ja	1	0	1	1
Oneffenheden	M1	M2	nee	1	0	2	1
Scheurvorming	E3	E3	ja	0	2	0	2

wegvak 2, wegtype 3	Beoordeling	Richtlijn		Relatie beleidsthema en schade			
				V	D	C	A
Rafeling	M3	M3	nee	1	2	0	1
Dwarsonvlakheid	M3	E1	ja	2	1	2	1
Oneffenheden	M1	M2	nee	2	1	2	1
Scheurvorming	L2	E3	nee	0	2	0	1

Rangorde beleidsthema's: Veiligheid 2, Duurzaamheid 4, Comfort 2, Aanzien 1
 Prioriteitsgetal bepalen voor de planjaarbepalende schade: relatie maal rangorde

Wegvak 1 Dwarsonvlakheid				
Thema	relatie	maal	rangvolgorde	= prioriteitsgetal
V	1	x	2	= 2
D	0	x	4	= 0
C	1	x	2	= 2
A	1	x	1	= 1

Scheurvorming				
Thema	relatie	maal	rangvolgorde	= prioriteitsgetal
V	0	x	2	= 0
D	2	x	4	= 8 prioriteitsgetal voor wegvak 1 is 8!
C	0	x	2	= 0
A	2	x	1	= 2

Wegvak 2 Dwarsonvlakheid				
Thema	relatie	maal	rangvolgorde	= prioriteitsgetal
V	2	x	2	= 4
D	1	x	4	= 4 prioriteitsgetal voor wegvak 2 is 4!
C	2	x	2	= 4
A	1	x	1	= 1

Wegvak 1 heeft dus de hoogste prioriteit voor het uitvoeren van onderhoud.

R a



Rekenkamer Amsterdam-Centrum

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl